Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada

COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

104-05849/

Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada

COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

This document is also available in English:
Voting Counts: Electoral Reform for Canada.
ISBN : J31-61/2004E
Catalogue : 0-662-36426-0

On peut consulter le rapport en ligne à www.cdc.gc.ca.

Pour commander un exemplaire du rapport, veuillez vous adresser à la :

Commission du droit du Canada
222, rue Queen, pièce 1124
Ottawa (Ontario) K1A 0H8
Téléphone : (613) 946-8980
Télécopieur : (613) 946-8988
Courriel : info@cdc.gc.ca

L'illustration de la page couverture a été réalisée par David Badour.

Canada
© Sa majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2004

ISBN : J31-61/2004F
Catalogue : 0-662-76208-8

L'honorable Irwin Cotler
Ministre de la Justice
Édifice Justice
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'alinéa 5(1)*c)* de la *Loi sur la Commission du droit du Canada*, nous avons le plaisir de vous soumettre le rapport de la Commission du droit du Canada sur la réforme du système électoral afin que la démocratie canadienne demeure dynamique et pertinente tout au long du XXIe siècle.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments les plus distingués.

Nathalie Des Rosiers,
Présidente

Bernard Colas,
Commissaire

Roderick J. Wood,
Commissaire

Mark L. Stevenson,
Commissaire

Table des matières

Lettre de présentation i

Préface vii

Remerciements ix

Sommaire xiii

Chapitre 1 Introduction 1

1.1 Le système électoral du Canada 1

1.2 Réforme démocratique et systèmes électoraux 3

1.3 Préoccupations associées au statu quo 7

1.4 Objectifs et organisation du rapport 14

Chapitre 2 Systèmes électoraux et propositions de réforme au Canada 21

2.1 Introduction 21

2.2 Les familles de systèmes électoraux 21

2.2.1 Les systèmes majoritaires ou à majorité relative 23

2.2.2 Les systèmes de représentation proportionnelle 24

2.2.3 Les systèmes semi-proportionnels 27

2.3 La réforme électorale au Canada 29

2.3.1 Premiers efforts de réforme 29

2.3.2 Préoccupations relatives à la réforme électorale après 1950 31

2.4 Propositions de réforme actuelles 34

2.4.1 Diversité et représentation 37

2.4.2 Distorsions dans les résultats d'élections 41

2.4.3 La participation électorale 43

2.4.4 La participation des jeunes 44

2.4.5 Précédents à l'échelle internationale 47

2.5 La réforme électorale et la scène politique au Canada 48

Chapitre 3 Valeurs démocratiques et choix d'un système électoral 57

3.1 Systèmes et valeurs 57

3.2 Évaluation des systèmes électoraux 58

3.3 Critères d'évaluation des systèmes électoraux 62
3.3.1 Représentation des partis 63
3.3.2 Représentation démographique 64
3.3.3 Diversité des idées 68
3.3.4 Représentation géographique 69
3.3.5 Gouvernement efficace 70
3.3.6 Gouvernement responsable 71
3.3.7 Opposition efficace 71
3.3.8 Reconnaissance des votes 72
3.3.9 Équilibre régional 74
3.3.10 Prise de décision inclusive 76

3.4 Le scrutin uninominal majoritaire à un tour : le temps du changement 77

Chapitre 4 Options en matière électorale pour le Canada 83

4.1 Équilibre entre facteurs concurrents 83

4.2 Les systèmes majoritaires 84
4.2.1 Le scrutin à deux tours 84
4.2.2 Le vote préférentiel 85

4.3 Les systèmes de représentation proportionnelle 86
4.3.1 Le vote unique transférable 86
4.3.2 Le scrutin de liste 88

4.4 Les systèmes électoraux mixtes 89
4.4.1 Le système mixte sans compensation 92
4.4.2 Le système de représentation proportionnelle mixte 97
4.4.3 Le système de représentation proportionnelle mixte allemand 98
4.4.4 Le système de représentation proportionnelle mixte écossais 101

4.5 Diversité et représentation 113
4.5.1 Listes fermées ou ouvertes? 113
4.5.2 La représentation des femmes 118
4.5.3 La représentation des groupes minoritaires 123
4.5.4 La représentation des jeunes 125

4.6 La représentation des peuples autochtones au sein du nouveau système électoral 127
4.6.1 La Nouvelle-Zélande 127
4.6.2 Le Maine 128
4.6.3 La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 129
4.6.4 La Commission royale sur les peuples autochtones 131

4.7 La conception d'un nouveau système électoral 134
4.7.1 Intégration de visions différentes : les seuils 134
4.7.2 Responsabilité : double inclusion 135

4.8 Conclusion 136

Chapitre 5 Effets de l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral canadien 151

5.1 Introduction 151

5.2 Incidences des gouvernements minoritaires ou de coalition sur la prise de décisions politiques 153

5.3 Régionalisme 156

5.4 Deux « catégories » de députés 158

5.5 Formation du gouvernement et reddition de comptes 163

5.6 Coûts administratifs 165

5.7 Incidences sur la fonction publique 166

5.8 Conclusion : fixer une limite au débat sur la réforme électorale 167

Chapitre 6 Le processus de réforme électorale – la participation des citoyens aux changements démocratiques 173

6.1 La réforme électorale et la participation des citoyens 173

6.2 Soutien à la participation démocratique après la réforme électorale 181

6.3 Conclusion 184

Conclusion La réforme de la démocratie électorale canadienne 187

Recommandations 191

Annexe A Création de régions au Québec et en Ontario pour l'implantation d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte 199

Annexe B Stratégie de consultation et de participation du public 207

Annexe C Bibliographie 217

Préface

C'est par le processus électoral que les citoyennes et les citoyens confèrent aux gouvernements et aux lois qu'ils promulguent leur autorité. Ces dernières années, de plus en plus de Canadiennes et de Canadiens ont exprimé le désir que des améliorations soient apportées à notre système de gouvernance démocratique et aux mécanismes qui leur permettent de participer aux processus décisionnels gouvernementaux.

Le présent rapport fait suite à des consultations, tenues par la Commission du droit du Canada, sur les défis auxquels sont confrontés le droit canadien et ses institutions. Lors de ces consultations, nombre de Canadiennes et de Canadiens ont présenté leurs idées à la Commission, et beaucoup de ces idées se retrouvent dans ces pages. Selon eux, il est temps de réfléchir à nos aspirations démocratiques et à leur lien avec notre système électoral actuel. Ils croient en effet qu'il est temps de se demander si notre système électoral répond toujours aux aspirations démocratiques et aux besoins de la société canadienne.

Ce n'est certes pas la première fois que le système électoral fait l'objet de débats au Canada. En effet, à maintes reprises dans l'histoire de ce pays, il a suscité préoccupations et débats, à savoir surtout s'il était en mesure de transformer les suffrages en un nombre adéquat de sièges au Parlement, et s'il ne récompensait pas indûment les grands partis politiques qui bénéficient de solides appuis régionaux. Ces dernières années, les préoccupations quant au mode scrutin ont refait surface et donné naissance à de nouvelles questions sur notre façon d'élire nos représentants. Les projets de réforme actuellement en cours dans plusieurs provinces canadiennes et la hausse de popularité des mouvements de réforme électorale dans la société civile ont soulevé des questions familières sur notre mode de scrutin et ont mis en évidence des inquiétudes plus actuelles sur la nature de la représentation et de la participation politique.

Le présent rapport tente de clarifier les débats sur la réforme électorale. Il examine les arguments avancés pour justifier un changement, évalue leur pertinence et leur solidité, et propose un

nouveau modèle électoral. Il constitue l'aboutissement de deux années de recherche et de consultation de la part de la Commission du droit du Canada. Il a grandement bénéficié de la participation de citoyennes et de citoyens, de l'ensemble du Canada et d'ailleurs, intéressés par la réforme du système électoral. Nous espérons que ce rapport contribuera aux initiatives déjà en cours dans les provinces et qu'il stimulera le débat sur les réformes nécessaires au niveau fédéral.

Au cours du processus de consultation, la Commission a pu constater que les Canadiennes et les Canadiens attachent une très grande importance à leur démocratie, qu'ils désirent participer au système de gouvernance, et qu'ils prennent leurs rôles d'électeurs et de citoyens très au sérieux. Ils ont expliqué pourquoi le système actuel suscite l'indifférence et pourquoi nombre d'entre eux s'abstiennent de voter, mais il ont également exprimé leur désir de participer au processus politique et de contribuer à dynamiser la démocratie canadienne. Le présent rapport est le reflet des nombreuses voix entendues pendant nos consultations. La Commission du droit du Canada vous invite à lui faire part de vos commentaires et de vos idées sur l'état de la démocratie au Canada, de manière à en préserver le dynamisme et la pertinence.

Remerciements

La Commission du droit du Canada remercie les nombreux Canadiens et Canadiennes qui lui ont fait parvenir leurs commentaires et leur idées par la poste et par courriel, qui ont participé aux consultations publiques, qui ont formulé des observations relativement au document de discussion, ou ont utilisé ce document pour stimuler la discussion au sein de leur groupe ou de leur classe. La Commission est reconnaissante envers tous les citoyens et citoyennes qui ont manifesté leur intérêt sur cette importante question.

De nombreux érudits et chercheurs en matière de réforme électorale ont inspiré le présent rapport. Nous voulons remercier Keith Archer, Robert Crocker, Kimberly Earles et Tammy Findlay, Larry Gordon, Ghislain Otis, Dennis Pilon, Brian Schwartz et Darla Rettie, Leslie Seidle, et Manon Tremblay.

Pendant le processus de consultation, la Commission a collaboré avec plusieurs organisations et individus pour la tenue de forums spéciaux, de colloques et de consultations publiques. Nous voulons particulièrement remercier pour leur concours Doris Anderson et Larry Gordon (Mouvement pour la représentation équitable), Barry Turner et Douglas Rowland (Association des ex-parlementaires), Dave Farthing et Annie Hoang (YouCAN!), Jean-Pierre Kingsley, Diane Davidson, Alain Pelletier et Leslie Seidle (Élections Canada), William Cross (Chaire Davidson et directeur, Centre des études canadiennes de l'Université Mount Allison et directeur de la recherche, Commission sur la démocratie législative), Jack Jedwab (Association d'études canadiennes), Martine Blanc (Collectif : féminisme et démocratie), Bonnie Diamond (Association nationale de la femme et du droit), Hugh Segal et Geneviève Bouchard (Institut de recherche en politiques publiques), Roger Gibbins (Canada West Foundation), Marsha Hanen et Alison Dempsey (Sheldon M. Chumir Foundation for Ethics in Leadership), Jeannie Lea (Every Vote Counts–Prince Edward Island), Jacques Frémont et Luc Tremblay (Faculté de droit, Université de Montréal), Wade MacLauchlan et Edward Macdonald (Université de l'Île-du-

Prince-Édouard), Manon Tremblay et Jackie Steele (Université d'Ottawa, Centre de recherche sur Femmes et politique), Dianne Brydon (Groupe canadien d'étude des questions parlementaires), Margaret Hoff (Chapitre de London du Conseil des Canadiens), Rick Odergaard (President's Club, London, Ontario), Margaret McGovern (Fédération canadienne des femmes diplômées des universités), Geoff Dinsdale (Centre canadien de gestion), Tsvi Kahana (Centre d'études constitutionnelles de l'Université d'Alberta), Peter Russell et Andrew McMurtry (Société Churchill pour l'avancement de la démocratie parlementaire), Gisèle Yasmeen et Andrew Parkin (Centre de recherche et d'information sur le Canada), et David Daubney.

Nous voulons aussi remercier ceux et celles qui ont agi à titre de modérateurs et de participants dans le cadre de nos diverses consultations publiques : Patrick Boyer, Ed Morgan, Andrew Petter, Richard Johnston, David Smith, Tsvi Kahana, Grant Huscroft, Paul Nesbitt-Larking, Jennifer Smith, Christopher Waddell, Roderick Macdonald, Hugh Segal, Alan Buchanan, Wade MacLauchlan, Roger Gibbins et Marsha Hanen.

Nous remercions ceux et celles qui ont participé au Comité d'étude sur la réforme électorale et à notre groupe de discussion en ligne et dont les idées ont stimulé notre réflexion dans l'élaboration du présent rapport. Il s'agit de Jacquie Ackerly, Raj Anand, Darin Barney, André Blais, Geneviève Bouchard, Peter Creighton, William Cross, Diane Davidson, Jean-Pierre Derriennic, Jane Jenson, Jean Leclair, Heather MacIvor, Alain Pelletier, George Perlin, Dennis Pilon, Peter Puxley et John Trent.

Nous remercions également Douglas Wands, Principal Officer of Scotland, Commission électorale, et Paul Harris, Chief Executive, Commission électorale de la Nouvelle-Zélande, pour l'information utile qu'ils nous ont fournie sur le système électoral en vigueur dans leur pays respectif. Merci aussi à l'honorable Graham Kelly, haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande, d'avoir facilité nos discussions avec des députés de la Nouvelle-Zélande et de nous avoir fourni de l'information relativement au système électoral du pays. En outre, nous remercions Paul Wilder de McDougall Trust et Louis Massicotte de l'Université de Montréal, pour leurs précieux conseils quant à l'orientation de différents

aspects du rapport. Merci à David Farrell, Department of Government, University of Manchester, pour l'information fournie au sujet de la conception des systèmes électoraux ainsi que pour ses commentaires et observations relativement à une version antérieure du présent rapport. Merci également à Alasdair MacLeod, rédacteur en chef, Scottish Parliamentary Unit, BBC Scotland News and Current Affairs, pour les renseignements utiles qu'il nous a transmis concernant la couverture médiatique de la soirée des élections en Écosse.

Tout au long du projet, de nombreux membres du Conseil consultatif de la Commission ont fourni de très utiles commentaires et observations. Nous désirons remercier Sanjeev Anand, Jacques Auger, Darin Barney, Georges Berberi, Marie-Andrée Bertrand, June Callwood, Geneviève Cartier, Paul-André Comeau, Bradley Crawford, Ervan Cronk, Janet Dench, Margaret Denike, Irène d'Entremont, Wilma Derksen, Jean Dragon, Emerson Douyon, Leena Evic-Twerdin, Dave Farthing, Gerry A. Ferguson, Jean-Pierre Gariépy, Kenneth Hatt, Mavis Henry, Peggy Johnson, Andrée Lajoie, Heather McFadgen, Hans Mohr, Michael Morrison, Katherine Peterson, Alan Reynolds, Morris Rosenberg, Mary-Ellen Turpel-Lafond, et Jeff Wilbond.

Nous avons invité de nombreuses personnes à examiner différentes versions du présent rapport et à commenter notre travail. Nous désirons remercier Larry Gordon, Julian West, Darin Barney, Dennis Pilon, Dave Farthing, Rosemary Speirs, Gregory Tardy, et Manon Tremblay.

La Commission est particulièrement reconnaissante envers Brian Tanguay qui a rédigé le rapport et y a patiemment intégré les nombreuses suggestions présentées par les commissaires. Ce fut un réel plaisir de travailler avec M. Tanguay et nous le remercions pour la recherche rigoureuse qu'il a effectuée et l'élégance de son style.

Nous sommes aussi reconnaissants envers Linda Larocque et son équipe de traduction et de production pour leur professionnalisme.

Les commissaires veulent aussi remercier les employées de la Commission qui ont finalisé le rapport, dont plusieurs étudiants du programme co-op et employés d'été. Merci à Jennifer Schmidt, Mélanie Mallet, Megan Celhoffer, Nicole Spencer, Éric Malo, Julie Alfesky, Kelly Ann Mahoney, Korinda MacLaine, et Drew Mildon. Il y a aussi lieu de remercier d'autres membres de l'équipe de la Commission dont Maryse

St-Pierre, Jocelyne Geoffroy, Suzanne Schryer-Bélair et Daniel Lanouette (soutien administratif), Lise Traversy et Stéphane Bachand (communications), Lorraine Pelot et Karen Jensen (recherche). Bruno Bonneville, l'ex-directeur exécutif de la Commission, et son successeur, Dennis Cooley, ont apporté leur soutien tout au long du projet. Enfin, un merci tout spécial à Steven Bittle, agent de recherche principal de la Commission, qui a rédigé le document de discussion et orchestré l'ensemble du projet, y compris les nombreuses facettes de la recherche et du processus de consultation. Il a aussi finalisé le rapport. Nous lui devons beaucoup.

Des ex-commissaires ont contribué aux premières étapes du projet : Alan Buchanan, Gwen Boniface et Stephen Owen. Nous les remercions pour leur contribution.

La responsabilité des opinions exprimées dans le présent rapport, de même que de toute erreur ou omission, appartient aux commissaires.

Sommaire

Parce que les élections jouent un rôle central dans la démocratie moderne, la formule précise qui sert à convertir les suffrages en sièges à la législature revêt une importance particulière. Certains pays ont récemment amorcé un examen de leur système électoral et des valeurs démocratiques qu'il véhicule et ont entrepris une réforme. Le Canada, en général, s'est montré hésitant à expérimenter avec son système électoral. Toutefois, un nombre croissant de Canadiennes et de Canadiens sont intéressés à procéder à l'examen critique du système électoral actuel et d'aucuns estiment qu'il est temps de modifier notre mode de scrutin.

Depuis 2001, la Commission du droit du Canada a effectué des recherches approfondies et mis en place un processus de consultation et de participation du public en plusieurs volets, afin de recueillir les points de vue d'un vaste segment de la population canadienne sur la réforme du système électoral. Le présent rapport reflète nombre des opinions et des idées exprimées au cours de ce processus de consultation.

Depuis une dizaine d'années, le Canada est affligé d'un malaise démocratique dont les principaux symptômes sont la baisse de confiance envers les institutions politiques, la diminution de la participation électorale, la montée du cynisme envers les politiciens et les formes traditionnelles de participation à la vie politique et le désengagement croissant de la jeunesse à l'égard de la politique. Cependant, comme la Commission l'a entendu au cours de son processus de consultation, beaucoup de citoyennes et de citoyens veulent participer à la prise des décisions, avoir vraiment voix au chapitre et voir les institutions politiques devenir plus à l'écoute des citoyens, plus responsables et plus efficaces.

Bien qu'il n'y ait pas de formule magique pour stimuler instantanément l'engagement de la population canadienne dans le système politique, il semble émerger un consensus entre les partis politiques de tous horizons, les experts en comportement électoral et

les organisations populaires sur le fait que la réforme du système électoral constitue un bon point de départ pour dynamiser et renforcer la démocratie canadienne.

Dans le présent rapport, la Commission tente de répondre à plusieurs questions sur la réforme du système électoral : Notre système électoral continue-t-il de répondre à nos aspirations démocratiques? Devrions-nous envisager une réforme du mode de scrutin actuel? Quels sont les systèmes qui correspondraient le mieux au style de gouvernance démocratique que nous préférons? Ces systèmes sont-ils adaptables au contexte constitutionnel et politique canadien? À quoi devrait ressembler le processus de réforme?

Afin de stimuler la réflexion et la discussion sur notre système de gouvernance démocratique, le présent rapport vise plusieurs objectifs :

- cerner l'évolution historique des débats sur la réforme électorale au Canada et faire comprendre l'évolution des arguments en faveur de la réforme et les facteurs qui caractérisent aujourd'hui les discussions et les débats;
- évaluer les préoccupations à l'égard du mode de scrutin en usage au Canada et établir des critères pour l'examen des systèmes électoraux;
- explorer l'impact éventuel de la réforme électorale sur notre système de gouvernance démocratique;
- formuler des recommandations concernant la réforme électorale;
- explorer la façon dont pourrait se dérouler le processus de réforme électorale.

Les familles de systèmes électoraux

L'une des méthodes les plus courantes de classement des systèmes électoraux se fonde sur leur proportionnalité, soit la mesure où le nombre de sièges à la législature obtenus par un parti reflète la part des suffrages recueillis par ce parti. Selon ce critère, on distingue neuf types principaux de systèmes électoraux, qui sont groupés en trois

familles : les systèmes majoritaires et à majorité relative; les systèmes de représentation proportionnelle; et les systèmes semi-proportionnels. Nous examinons dans le présent rapport les avantages et les inconvénients, dans le contexte canadien, de ces familles et des neuf systèmes qui les composent.

C'est un système majoritaire ou à majorité relative qui est actuellement en vigueur au Canada. Il s'agit du système uninominal majoritaire à un tour selon lequel le candidat qui l'emporte dans une circonscription obtient au moins la majorité relative des suffrages exprimés, ce qui rend l'élection semblable, sous certains aspects, à une course dont le vainqueur est le premier à franchir la ligne d'arrivée.

Pour bon nombre de Canadiennes et de Canadiens, ce système est fondamentalement inéquitable. Il engendre de la frustration chez les électeurs parce que leurs désirs ne sont pas traduits équitablement en sièges et en influence au Parlement. On reproche au système actuel de :

- récompenser indûment les partis qui remportent une majorité des sièges en leur conférant une majorité législative disproportionnée par rapport à leur part des suffrages exprimés;
- permettre au parti au pouvoir de dominer l'horizon politique malgré la nature artificiellement gonflée de sa majorité;
- promouvoir les partis à forte concentration régionale et par conséquent aggraver les divisions entre les régions au Canada;
- priver de grandes régions du pays d'une représentation effective au sein du caucus du parti au pouvoir;
- ignorer un grand nombre de votes : les électeurs qui ne votent pas pour le candidat gagnant n'ont aucun lien avec leur député ni de poids quant à la composition éventuelle de la Chambre des communes;
- contribuer à la sous-représentation des femmes, des groupes minoritaires et des peuples autochtones;
- ne pas permettre l'entrée d'une diversité d'idées à la Chambre des communes;
- favoriser un style politique d'affrontement.

Pour réduire ces lacunes, il y aurait lieu de doter le système électoral d'un élément de proportionnalité qui permettrait de mieux traduire en sièges à la Chambre des communes les votes des électeurs.

Propositions de réforme actuelles

L'intérêt au Canada pour la réforme du système électoral s'explique par de nouvelles réalités : la mobilité et la diversité accrues de la population, le déclin de la participation électorale, la baisse de la participation des jeunes et les résultats des élections récentes.

De plus en plus de Canadiennes et de Canadiens trouvent inacceptables les déséquilibres de notre système démocratique. Cette impulsion en faveur d'une réforme au Canada réside en partie dans le désir de se doter d'un système qui reflète mieux la diversité de la population et des idées. On trouve une autre raison dans les résultats biaisés des dernières élections fédérales qui ont, selon nombre d'observateurs, privé de larges segments de l'électorat d'une représentation effective. Par ailleurs, on croit qu'en adoptant un autre mode de scrutin, on pourrait améliorer la participation électorale qui est en chute libre depuis dix ans. À l'élection de 2000, à peine 61 p. 100 des électeurs inscrits se sont déplacés pour voter, soit le pourcentage le plus bas jamais enregistré pour une élection fédérale au Canada. On s'inquiète particulièrement depuis quelques années de la faible participation des jeunes aux processus politiques traditionnels. Par exemple, seulement 25 p. 100 environ des électeurs âgés de 18 à 24 ans admis à voter se sont prévalus de leur droit à l'élection fédérale générale de 2000.

Les précédents qui ont eu lieu à l'échelle internationale ont eux aussi contribué à donner de l'importance à la réforme électorale dans le débat politique depuis environ dix ans. Le présent rapport fait aussi état des expériences vécues dans des régions aussi diverses que la Nouvelle-Zélande, le Japon, l'Écosse et le Pays de Galles.

Valeurs démocratiques et choix d'un système électoral

Quels critères devrions-nous utiliser pour juger le système électoral actuel? Comment devrions-nous choisir entre les différents systèmes électoraux? Comment déterminer quel système est le « meilleur »?

À partir de l'expérience d'autres pays, des documents existants et des opinions et commentaires reçus pendant son processus de consultation, la Commission a établi une liste de dix critères pour l'évaluation des systèmes électoraux :

- représentation des partis
- représentation démographique
- diversité des idées
- représentation géographique
- gouvernement efficace
- gouvernement responsable
- opposition efficace
- reconnaissance des votes
- équilibre régional
- prise de décision inclusive.

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour en vigueur au Canada ne répond pas vraiment à plusieurs de ces critères. Nous examinons dans le rapport certains des principaux systèmes qui pourraient remplacer le système uninominal majoritaire à un tour et les améliorations qu'on pourrait lui apporter. Nous y évaluons les avantages et les inconvénients relatifs de ces systèmes, en regard des mêmes critères.

Options en matière électorale pour le Canada

Dans la formulation de ses recommandations, la Commission du droit du Canada s'est donné comme but d'établir un équilibre entre, d'une part, les avantages qu'apporterait l'intégration d'une certaine forme de proportionnalité au système actuel et, d'autre part, la capacité de maintenir un gouvernement qui soit responsable et qui entretienne un lien direct entre les élus et leurs électeurs. Dans le présent rapport, lorsque nous nous penchons sur des systèmes de remplacement, nous assumons que les circonscriptions garderont une taille propice au maintien de la relation député-électeur. Nous reconnaissons aussi que l'idée d'accroître substantiellement la taille de la Chambre des communes afin de répondre aux besoins d'un nouveau système électoral suscite peu d'enthousiasme. Enfin, nous visons à proposer des améliorations à nos règles électorales qui pourront être mises en place sans qu'il soit nécessaire de modifier la constitution. Ces considérations, de même que nos dix critères d'évaluation, ont guidé notre exploration de huit systèmes électoraux différents.

Les résultats de notre examen nous amènent à conclure qu'il y aurait lieu de doter le système électoral canadien d'un élément de proportionnalité, selon le modèle du système utilisé en Écosse. Voici certains des avantages que cette mesure pourrait avoir :

- réduire l'écart entre la proportion de sièges que détient un parti à la Chambre des communes et celle des voix qu'il a obtenues aux élections;
- permettre l'entrée à la Chambre des communes de nouvelles voix précédemment sous-représentées, comme celles de petits partis politiques;
- permettre l'élection d'un plus grand nombre de candidates et de candidats membres des groupes minoritaires;
- favoriser la coopération entre les partis au sein de gouvernements de coalition;

- atténuer l'énorme déséquilibre entre la valeur des différents votes observé dans notre système actuel en vertu duquel un vote accordé au parti vainqueur a souvent trois ou quatre fois plus de valeur qu'un vote accordé à n'importe quel autre parti;
- réduire le nombre de votes gaspillés et donner ainsi lieu à une augmentation de votes « loyaux » par opposition aux votes stratégiques;
- donner lieu à une représentation plus équilibrée des régions au sein des caucus des partis.

La Commission recommande donc que le Canada adopte un système de représentation proportionnelle mixte qui introduirait un élément de proportionnalité dans le système électoral canadien.

Effets de l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral canadien

Nous examinons dans le rapport les effets de l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral canadien. Nous nous intéressons particulièrement aux incidences des gouvernements minoritaires ou de coalition sur la prise de décisions politiques, au régionalisme canadien, à la création éventuelle de deux catégories de représentants, à la reddition de comptes et aux coûts administratifs d'un tel système électoral. Le rapport contient des recommandations sur plusieurs de ces questions.

Le processus de réforme électorale – la participation des citoyens aux changements démocratiques

Enfin, nous explorons comment la réforme électorale répondrait à l'ensemble des préoccupations à l'égard du système de gouvernance démocratique du Canada. Après tout, il faut se rappeler que la démocratie ne se limite pas à exercer son droit de vote aux élections municipales, provinciales et fédérales. La démocratie c'est aussi ce qui se passe entre les élections, la teneur de la relation entre les politiciens

et l'électorat et le rôle que chaque citoyenne et chaque citoyen jouent dans le système de gouvernance démocratique.

Comment le processus de réforme pourrait-il se dérouler? À partir des résultats de nos consultations, de l'expérience d'autres provinces canadiennes et de celle d'autres pays, nous concluons qu'il est essentiel que les citoyennes et les citoyens participent en permanence à un débat sur la réforme électorale et que le processus de réforme prévoie une stratégie à cette fin. De nombreux Canadiens sont désireux de participer à une gouvernance démocratique et, pour ce faire, ont besoin d'information et en réclament. Cette stratégie devrait viser une représentation aussi large que diversifiée, notamment celle des femmes, des jeunes, des groupes minoritaires et de toutes les régions. Elle devrait également tenir compte du point de vue des partis politiques (tant les minoritaires que les dominants), des députés et des groupes de citoyens. En outre, tout processus de réforme devrait prévoir un examen du nouveau système après un certain laps de temps.

Conclusion

Le Canada a hérité du système électoral uninominal majoritaire à un tour de la Grande-Bretagne, il y a plus de 200 ans, c'est-à-dire à une époque où des segments importants de la population canadienne, dont les femmes, les Autochtones, les personnes ne possédant pas de propriété, étaient privés du droit de vote. Pendant la première moitié du XIXe siècle et les 50 années qui ont suivi la Confédération, les aspects positifs de notre système électoral étaient manifestes : il favorisait la compétition entre deux partis importants et assurait au gagnant une majorité législative artificielle peut-être, mais tout de même forte. Le territoire, mis en valeur par le lien direct entre *le* député (il n'y avait que des hommes) et ses électeurs, était l'aspect le plus important de l'identité politique du citoyen et le trait dominant du concept de représentation.

Le contexte politique, culturel et économique du Canada a grandement changé; le système électoral actuel ne tient pas compte des valeurs démocratiques canadiennes du XXIe siècle. Nombre de

Canadiennes et de Canadiens veulent un système électoral qui reflète mieux la société dans laquelle ils vivent, c'est-à-dire un système qui permet l'expression d'un large éventail d'idées et est davantage représentatif de la société canadienne. Pour ces raisons, la Commission recommande la mise en place d'un système électoral qui intègre une certaine forme de représentation proportionnelle.

Compte tenu de ses multiples avantages potentiels, la réforme du système électoral devrait constituer une priorité sur la scène politique. Il ressort dans l'ensemble du rapport qu'aucune mesure ne permettra à elle seule de relever tous les défis complexes auxquels fait face la démocratie au XXIe siècle. Il apparaît toutefois de plus en plus que le système uninominal majoritaire à un tour a cessé de répondre aux aspirations démocratiques d'un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens. La réforme électorale se révèle donc une mesure nécessaire pour dynamiser et renforcer la démocratie canadienne.

Chapitre 1 Introduction

1.1 Le système électoral du Canada

Les élections sont la pierre angulaire de notre démocratie moderne. Tout système politique sain doit permettre aux électeurs d'engager un dialogue permanent avec les décideurs du gouvernement, d'informer ceux-ci des politiques et programmes qu'ils considèrent essentiels et de rendre un jugement sur l'efficacité ou la pertinence des décisions du gouvernement. Des élections régulières et justes se déroulant dans un climat politique qui encourage la libre circulation des idées et des opinions forment un élément crucial de la relation entre les citoyennes et les citoyens et leur gouvernement.

Parce que les élections jouent un rôle central dans la démocratie moderne, la formule précise qui sert à convertir les suffrages en sièges à la législature revêt une importance particulière. De nombreux types de formules électorales sont actuellement en usage de par le monde et bien d'autres ont été mises à l'essai ou proposées par le passé. Chaque système reflète une gamme de valeurs qui, en plus d'aider à déterminer la façon d'élire les candidats à une législature, contribuent à la culture de gouvernance d'un pays. Un système peut par exemple favoriser la représentation de divers courants de l'opinion publique ou l'élection de représentants de divers groupes sociaux, culturels, religieux et ainsi de suite. Une autre système peut avoir pour fin de produire des gouvernements majoritaires où un seul parti domine l'action politique pendant un certain temps. Dans d'autres cas, le système peut tenter d'établir un équilibre entre l'utilité de gouvernements majoritaires et l'objectif de favoriser la représentation élargie de groupes et d'idées politiques variés. Chaque système électoral tente d'équilibrer le plus grand nombre possible de valeurs démocratiques différentes, mais cela passe nécessairement par des compromis.

De temps à autre, des citoyens réfléchissent à l'adéquation entre leur système électoral et leurs valeurs démocratiques prédominantes. Au cours des dernières années, certains pays ont amorcé une réflexion critique et se sont interrogés sur leur système électoral et les réformes possibles. Le Canada, en général, s'est montré hésitant à expérimenter avec son système électoral[1]. Malgré cela, plusieurs facteurs mettent toutefois en lumière l'importance croissante d'inclure la réforme électorale au plan d'action de la réforme des institutions démocratiques, et des signes portent à croire qu'un nombre croissant de Canadiennes et de Canadiens sont intéressés à procéder à l'examen critique du système électoral actuel. Depuis quelques années, partout au pays, des groupes de citoyens, des universitaires, des politiciens et des partis politiques font valoir qu'il est temps de modifier notre façon de voter aux élections provinciales, territoriales et fédérales.

Dans le présent rapport, la Commission tente de répondre à plusieurs questions sur la réforme du système électoral uninominal majoritaire à un tour au Canada : Ce système électoral continue-t-il de répondre aux aspirations démocratiques de la population canadienne? Les Canadiens devraient-ils envisager une réforme du mode de scrutin

> Le système électoral du Canada est un système uninominal majoritaire à un tour. Les candidats sont élus à la Chambre des communes par un scrutin dans l'une des 301 circonscriptions électorales (308 après la redéfinition prochaine des limites des circonscriptions). Un député est élu dans chaque circonscription à la majorité relative (et non à la majorité absolue ou 50 p. 100 des voix plus une); pour gagner l'élection, la candidate ou le candidat doit simplement obtenir plus de votes que ses adversaires. Le parti qui forme le gouvernement est généralement celui qui a fait élire le plus grand nombre de candidats dans les 301 circonscriptions, quelle que soit sa part du vote populaire dans l'ensemble du pays. Un parti peut donc remporter la majorité des sièges de la législature avec moins de 50 p. 100 des voix.

actuel? Comment procéder pour décider s'il est temps de changer le système? Quels sont les systèmes existants qui correspondraient le mieux au style de gouvernance démocratique que la population canadienne désire? Ces systèmes sont-ils adaptables au contexte constitutionnel et politique canadien? À quoi devrait ressembler le processus de réforme? Ces questions nous invitent à réfléchir sérieusement à notre système de gouvernance démocratique et à mesurer ses réussites et ses lacunes.

1.2 Réforme démocratique et systèmes électoraux

Alors que nous entrons de plein pied dans le XXIe siècle, de plus en plus de Canadiennes et de Canadiens expriment leur volonté d'avoir des relations plus signifiantes avec les divers ordres de gouvernement et de mieux se faire entendre dans le cadre des processus de prise de décisions. Depuis une dizaine d'années, le Canada, comme beaucoup d'autres pays industrialisés d'Occident, est affligé d'un malaise démocratique dont les principaux symptômes sont la baisse de confiance envers les institutions politiques, la diminution de la participation électorale, la montée du cynisme et de l'hostilité envers les politiciens et les formes traditionnelles de participation à la vie politique (les partis politiques, entre autres) et le désengagement croissant de la jeunesse à l'égard de la politique. Beaucoup d'éléments indiquent que cette évolution de la sensibilité politique trahit un virage plus durable dans l'attitude des citoyens à l'égard de la politique[2]. De plus en plus, les citoyens des démocraties évoluées refusent de se contenter d'un rôle passif dans le système politique. Comme la Commission l'a entendu au cours de son processus de consultation, beaucoup de citoyennes et de citoyens veulent participer à la prise des décisions, avoir vraiment voix au chapitre et voir les institutions politiques devenir plus à l'écoute des citoyens, plus responsables et plus efficaces. À bien des égards, ils ont l'impression que les mécanismes traditionnels de la politique – les partis, les législatures, les bureaucraties – ne sont pas assez inclusifs ni réceptifs.

Plusieurs études se sont penchées sur les causes de ce malaise ou déficit démocratique, une expression qui renvoie à la disparité entre le pouvoir et l'influence détenus d'une part par les décideurs politiques et,

d'autre part, par les citoyens[3]. Cette expression renvoie tant aux grands enjeux systémiques, telle la perception d'une perte de pouvoir en relation avec la mondialisation, qu'à des préoccupations concernant divers aspects du système politique, notamment la réforme électorale, les excès de la discipline de parti, l'érosion de l'influence des députés, l'influence écrasante de l'exécutif (le premier ministre et le Bureau du premier ministre) et les débats trop contradictoires à la Chambre des communes[4].

> « [D]ans les deux dernières élections générales, le nombre de Canadiens qui n'ont pas voté dépassait le nombre de votes reçus par le parti porté au pouvoir. Nous pouvons faire tous les raisonnements que nous voulons sur ces résultats, évoquer des circonstances politiques particulières ou les changements sociaux de l'heure, mais un fait demeure : il y a un problème, un problème fondamental. L'exercice du droit de vote est la fonction la plus élémentaire de notre régime démocratique. Qu'un aussi grand nombre de Canadiens ne s'en prévalent même pas constitue un signal d'alarme. On saisit toute l'ampleur des enjeux entourant la réforme lorsque l'on voit qu'autant de Canadiennes et de Canadiens ne se donnent même pas la peine de voter parce qu'ils croient que ça ne sert à rien.
>
> P. Martin, « The Democratic Deficit », *Options politiques*, vol. 24, nº 1, p. 11; version française : www.paulmartin.ca/home/stories_f.asp?id=317 (consultée le 11 février 2004)

Au Québec, par exemple, la notion de déficit démocratique est un thème récurrent dans le rapport des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (ou Commission Béland, du nom de leur président, Claude Béland). En 2002, la Commission Béland a organisé 27 forums publics dans toutes les régions de la province et rencontré plus de 2 000 citoyens. Tout au long de ces consultations, nombre de citoyens se sont plaints de la distorsion dans les résultats des élections et

de ce que la plupart des institutions démocratiques existantes n'ont pas assez de pouvoir réel, que le pouvoir semble centralisé entre les mains de l'exécutif, qu'une discipline de parti excessive affaiblit le rôle des élus et que les femmes, les minorités ethniques et les Autochtones continuent d'être sous-représentés à l'Assemblée nationale et dans les autres organismes du gouvernement[5]. Concrètement, les citoyennes et les citoyens du Québec exigent par-dessus tout « que soient modifiées les règles relatives à l'exercice de la démocratie au Québec de façon que les Québécoises et Québécois qui le désirent puissent se rapprocher du pouvoir législatif et qu'ils puissent mieux, collectivement, y exercer un certain contrôle[6] ».

Étant donné la nature et l'ampleur de l'insatisfaction de l'électorat face à bon nombre d'institutions démocratiques du Canada, il n'y a de toute évidence pas de formule magique pour stimuler instantanément l'engagement de la population canadienne dans le système politique. En même temps, cependant, il semble émerger un consensus entre les partis politiques de tous horizons, les experts en comportement électoral et les organisations populaires sur le fait que la réforme du système électoral constitue un point de départ important[7].

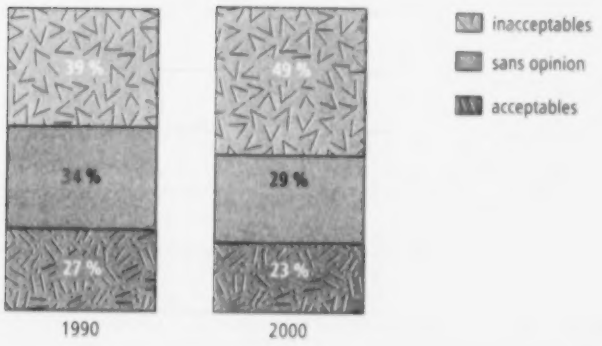
En politique provinciale, la tendance actuelle illustre la volonté grandissante qu'ont bien des Canadiennes et des Canadiens de remettre

> Le cœur citoyen, si on nous permet l'expression, est inquiet. Un profond sentiment de désabusement à l'égard de la politique traverse le Québec. La frustration du citoyen est palpable devant son impuissance à influer, comme il le voudrait, sur les décisions qui ont un impact sur sa vie et sur celle de ses pairs. Parmi ses grandes déceptions, il y a le mode de scrutin actuel où le citoyen considère que son vote ne se reflète pas vraiment et systématiquement dans la composition des membres de l'Assemblée nationale.
>
> Québec, Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *Prenez votre place! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, Québec, mars 2003, p. 21

en question le système électoral actuel. Les gouvernements de plusieurs provinces – la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard – ont mis en œuvre des processus d'examen démocratiques prévoyant l'étude du système électoral. À ces initiatives s'ajoute le chœur des voix de la société civile, qui soutient qu'il est temps d'engager la population canadienne dans un débat rigoureux sur les mérites du système électoral actuel et d'autres systèmes possibles. En plus du processus de recherche et de consultation de la Commission, des organismes tels que l'Institut de recherche en politiques publiques ont facilité la recherche et le dialogue sur la réforme du système électoral. Bon nombre de spécialistes et de journalistes continuent de débattre ces enjeux, et des organismes communautaires, tels À voix égales, le Mouvement pour la représentation équitable au Canada, Démocratie en surveillance, le Mouvement pour une démocratie nouvelle, Fair Vote B.C. et Every Vote Counts à l'Île-du-Prince-Édouard, sensibilisent activement la population à la nécessité de réformer le système électoral au Canada.

À bien des égards, les préoccupations récentes à l'égard du système uninominal majoritaire à un tour trahissent une déception croissante au vu des résultats qui caractérisent ce mode de scrutin. Par exemple, Howe et Northrup, s'inspirant des données d'un sondage réalisé en 2000 pour l'Institut de recherche en politiques publiques et d'un sondage commandé en 1990 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, concluent que la majorité des électeurs croient que le système uninominal majoritaire à un tour est un système électoral inéquitable ou inacceptable[8]. La figure 1, inspirée de cette étude, montre que davantage de Canadiens critiquaient le système uninominal majoritaire à un tour en 2000 qu'en 1990. En 1990, 39 p. 100 des répondants trouvaient ce système inacceptable; dix ans plus tard, 49 p. 100 le trouvaient inacceptable. Les auteurs soulignent également les variations régionales importantes de ces attitudes, l'électorat de Colombie-Britannique s'avérant le plus critique à l'égard du système uninominal majoritaire à un tour en 2000 (63 p. 100 des répondants de cette province trouvent « inacceptables » les résultats obtenus avec ce mode de scrutin; suivent les répondants du Québec avec un taux de réponse négative de 51 p. 100).

Figure 1 Opinions des électeurs sur les résultats d'élections selon le système uninominal majoritaire à un tour, 1990 et 2000



Adapté de P. Howe et D. Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, nº 5, 2000, p. 14.

Pour Howe et Northrup, « la baisse apparente de l'appui au système électoral actuel indique l'importance d'amorcer un débat public sur les forces et faiblesses du système uninominal majoritaire à un tour et d'autres systèmes électoraux[9] ».

1.3 Préoccupations associées au statu quo

Quelles sont les limites du système électoral canadien? Pourquoi des partis fédéraux, des organismes communautaires et de plus en plus de Canadiennes et de Canadiens s'intéressent-ils à la réforme électorale? Pourquoi un nombre grandissant d'entre eux croient-ils que le système électoral actuel ne cadre plus avec les valeurs démocratiques du Canada?

Pour bon nombre de Canadiennes et de Canadiens, notre système se caractérise par son iniquité inhérente, davantage susceptible de frustrer ou de déformer les désirs de l'électorat que de les traduire équitablement par une représentation et une influence à la législature. Plus particulièrement, les critiques mettent de l'avant les arguments suivants[10] :

- Le système uninominal majoritaire à un tour est trop généreux pour le parti qui obtient une majorité relative des voix à une élection générale en le récompensant par une majorité

Pour Howe et Northrup, « la baisse apparente de l'appui au système électoral actuel indique l'importance d'amorcer un débat public sur les forces et faiblesses du système uninominal majoritaire à un tour et d'autres systèmes électoraux[9] ».

Quelles sont les limites du système électoral canadien? Pourquoi des partis fédéraux, des organismes communautaires et de plus en plus de Canadiennes et de Canadiens s'intéressent-ils à la réforme électorale? Pourquoi un nombre grandissant d'entre eux croient-ils que le système électoral actuel ne cadre plus avec les valeurs démocratiques du Canada?

Pour bon nombre de Canadiennes et de Canadiens, notre système se caractérise par son iniquité inhérente, davantage susceptible de frustrer ou de déformer les désirs de l'électorat que de les traduire équitablement par une représentation et une influence à la législature. Plus particulièrement, les critiques mettent de l'avant les arguments suivants[10] :

- Le système uninominal majoritaire à un tour est trop généreux pour le parti qui obtient une majorité relative des voix à une élection générale en le récompensant par une majorité

La dernière campagne électorale en Ontario ne pouvait être plus âprement disputée, plus contradictoire ou plus personnelle. Les trois principaux candidats avaient des plates-formes politiques et des styles de leadership très contrastés. L'enjeu avait rarement été aussi crucial pour la province. On était donc en droit de s'attendre à une participation exceptionnelle au scrutin du 2 octobre et, surtout, à ce que le balayage obtenu par le chef libéral Dalton McGuinty – 72 sièges contre 24 aux conservateurs et 7 aux néo-démocrates – soit le triomphe de la démocratie représentative. Mais c'eût été une erreur.

Certes, la grande victoire du premier ministre désigné de l'Ontario a réaffirmé la capacité du peuple de « faire le ménage », mais elle ne fut guère aussi décisive que le sumaire final de sièges l'indique. Le Parti libéral n'a obtenu que 46 p. 100 des suffrages exprimés, soit moins que la moitié absolue. Et moins de la moitié des députés élus de M. McGuinty ont amassé plus de 50 p. 100 des suffrages dans leur circonscription respective.

En fait, ce « raz-de-marée » est le bâtisseur du système électoral en vigueur en Ontario, le système pluralisme majoritaire à un tour, où le candidat ayant obtenu le plus de voix remporte. Et n'en déplaise aux fauteurs de confrontation, la participation électorale n'a été que de 57 p. 100, soit moins que pour cent des électeurs inscrits de l'Ontario, soit bien plus qu'il n'en fallait pour modifier le résultat, ne se sont même pas rendus.

Pourquoi tant de personnes ont-elles négligé de voter? Peut-être pour la même raison qui a tenu 40 p. 100 de l'électorat canadien sur la touche à l'élection fédérale de 2000. En 1997, les libéraux du premier ministre Jean Chrétien n'avaient recueilli que 39 p. 100 des suffrages exprimés. Mais à cause du partage des voix entre l'Alliance canadienne et le Parti progressiste conservateur et du mode de scrutin à majorité relative, M. Chrétien s'est assuré une deuxième majorité. Or, 51 p. 100 cent de l'électorat avait voté pour un autre parti que le sien.

législative sans proportion avec sa part des suffrages. Par exemple, dans une circonscription où trois ou quatre candidats se disputent la faveur de l'électorat (ce qui est courant au Canada), un candidat pourrait être élu avec aussi peu que 34 p. 100 des voix. De même, un parti peut former un gouvernement majoritaire même en obtenant moins de 50 p. 100 des suffrages.

- Ce système permet au parti au pouvoir, avec sa majorité législative gonflée artificiellement, de dominer presque complètement l'échiquier politique pendant quatre ou cinq ans, ce qui contribue à affaiblir le parlement. Lorsqu'un parti détient la majorité des sièges à la législature après avoir obtenu la minorité des suffrages exprimés, les partis d'opposition ayant obtenu une proportion importante des suffrages sont relativement impuissants à participer ou à s'opposer au programme politique du parti au pouvoir.

« La tendance qu'a le système à majorité relative de représenter faussement le résultat du vote populaire et à capacité d'effacer des partis entiers (et des oppositions) bénéficiant d'un appui important de l'électorat soulèvent des questions quant à la légitimité démocratique du système. » [TRADUCTION]

J.A. Cousins, *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*, Charlottetown, Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island, 2000, [illegible], consulté le 19 décembre 2013].

- Il favorise l'émergence de partis régionaux, ce qui exacerbe les divisions régionales du Canada, et, à l'inverse, il pénalise les partis ayant un soutien diffus à l'échelle nationale. Beaucoup sont d'avis que le système uninominal majoritaire à un tour encourage les partis à concentrer leurs efforts dans les régions du pays où ils ont le plus de chances d'obtenir la majorité

relative des suffrages. En même temps, les partis bénéficiant d'appuis diffus à l'échelle nationale sans détenir de forteresse régionale risquent d'avoir du mal à l'emporter dans un nombre de circonscriptions suffisant pour assurer leur représentation à la Chambre des communes.

- Il laisse parfois de vastes portions du pays sans représentation adéquate au caucus du parti au pouvoir. Étant donné la nature régionale du système uninominal majoritaire à un tour, le succès du parti au pouvoir est souvent attribuable à l'obtention d'une forte proportion des sièges dans certaines régions du pays. Beaucoup d'observateurs s'inquiètent de voir le caucus des députés du parti au pouvoir ne compter parfois que quelques membres (voire aucun) venant de certaines régions du pays.

- Ce système ignore un grand nombre de voix : si l'électeur ne vote pas pour le candidat qui l'emportera dans sa circonscription, il n'y aura aucun lien entre le choix exercé par cet électeur et la composition éventuelle de la Chambre des communes. Beaucoup de critiques sont d'avis que cet aspect du système électoral décourage des gens de voter, car il leur donne l'impression que leur vote ne compte pas.

- Ce système contribue à la sous-représentation des femmes, des groupes minoritaires et des peuples autochtones. Des critiques soutiennent que dans les pays où existe le système uninominal majoritaire à un tour, les candidats qui sont des femmes ou qui viennent d'un groupe minoritaire sont généralement sous-représentés. Ni les candidats de sexe féminin ni ceux qui sont issus des minorités n'étant concentrés dans une région, ils ne peuvent donc pas profiter d'une concentration régionale. De même, dans un système uninominal majoritaire à un tour, les partis tentent de maximiser leurs chances de succès en présentant les candidats les plus « sûrs » possibles, c'est-à-dire les candidats dont le parti croit qu'ils vont obtenir une majorité relative des suffrages. Par conséquent, le choix de candidats féminins ou issus d'une minorité ne s'impose pas d'emblée.

- Ce système empêche la diversité à la Chambre des communes. À cause de la concentration régionale, de la disproportion entre le nombre de voix et le nombre de sièges et de la sous-représentation des candidats féminins ou issus des minorités, les législatures ayant adopté ce système se privent d'une diversité des voix dans le processus de prise de décisions politiques.
- Ce système favorise un style de politique contradictoire. Les critiques sont d'avis que les partis qui n'obtiennent pas la majorité des sièges à la législature ou à la Chambre des communes n'ont guère d'autre choix que d'attaquer et de critiquer les positions politiques de l'autre parti, ce qui contribue à une culture de la politique d'affrontement.

> « Je crois personnellement que le système électoral actuel exagère les tensions régionales. [...] L'une de mes frustrations vient de ce que le reste du Canada stéréotype l'Alberta comme le pays de l'Alliance à cause du nombre de sièges que le parti y détient. Mais si on examine les résultats officiels du vote, on voit que même si l'Alliance a obtenu 24 des 26 sièges en 1997, elle n'a obtenu que 54,6 p. 100 des voix. En 2000 les résultats ont été à peine plus équitables : l'Alliance a emporté 23 des 26 sièges avec 58,9 p. 100 des voix. [...] Le déséquilibre régional de la représentation n'est pas qu'une question de perception. Il signifie que les caucus du gouvernement et de l'opposition manquent d'équilibre régional. Le caucus du gouvernement actuel est ontarien à environ 60 p. 100, tandis que le caucus de l'opposition officielle vient à 75 p. 100 de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Le système uninominal majoritaire à un tour a également fait du Bloc [québécois] l'opposition officielle au milieu des années 1990.
>
> Tout le monde n'est pas de droite dans l'Ouest. Tous les Québécois ne sont pas séparatistes. Les citoyens qui vivent en Ontario ne sont pas tous des libéraux et il n'y a pas que dans les provinces de l'Atlantique qu'on appuie les conservateurs ou

> les néo-démocrates. C'est pourtant ce que laisse supposer notre système électoral actuel. Si ces perceptions étaient sans danger, je ne m'y attarderais pas davantage. Mais ces mythes ont une vie propre et une influence destructrice sur les perceptions qu'ont les Canadiens de leurs concitoyens.
>
> Je réclame un système électoral qui reflète avec plus de précision le pourcentage des voix obtenues par chaque parti. À cause de la taille du Canada, ma préférence personnelle se porte vers un système mixte qui combine la représentation géographique et le vote proportionnel. Mais cette préférence n'est pas coulée dans le ciment. Ce qui compte, c'est que le système électoral reflète plus équitablement les préférences de l'électorat canadien. » [TRADUCTION]
>
> Harvey Voogd, Edmonton (Alberta). Commentaire reçu dans le cadre du processus de consultation de la Commission du droit du Canada, le 6 mai 2003.

Il est cependant indéniable que le système uninominal majoritaire à un tour a ses partisans, qui avancent les arguments suivants en sa faveur :

- Ce système est facile à comprendre par l'électeur moyen. Au moment de voter, il suffit à l'électeur de marquer (d'une croix ou autrement) le bulletin de vote devant le nom du candidat de son choix[11].
- Il peut produire des gouvernements majoritaires capables de prendre des mesures décisives.
- Ce système permet aux électeurs de chasser du pouvoir un gouvernement impopulaire.
- Il établit un lien géographique clair entre les députés et leurs commettants.

De plus en plus de Canadiennes et de Canadiens trouvent trop élevé le prix à payer pour bénéficier des forces du système uninominal majoritaire à un tour – « trop d'une bonne chose » – s'il permet à des gouvernements à la majorité « artificielle » de donner une fausse

représentation du point de vue de la population canadienne. Pour résumer, ils soutiennent que les lacunes de notre système électoral l'emportent sur ses avantages. Dans le présent rapport, nous analysons les arguments pour et contre notre système et nous examinons si certains changements pourraient en réduire les défauts. Beaucoup sont d'avis que l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral – de sorte que la répartition des sièges à la législature ou à la Chambre des communes reflète avec plus d'exactitude le pourcentage des voix obtenues par chaque parti – contribuerait à tempérer les nombreux inconvénients de notre système.

> [illegible] politique du Canada a longtemps été [illegible] incomment, elle n'a guère produit de [illegible] nationale. Si on ne peut attribuer [illegible] au système uninominal majoritaire [illegible] ne peut pas non plus dire que l'expérience [illegible] ce système est un système qui favorise [illegible] [TRADUCTION]
>
> [illegible] Commission on the Voting System, *Final Report*, 1988, paragr. 77.

1.4 Objectifs et organisation du rapport

Le présent rapport s'inscrit dans un processus de questionnement, de stimulation des débats et de production de recommandations en relation avec le système de gouvernance démocratique du Canada. Nous y examinons la validité et la force des arguments pour et contre la réforme du système électoral canadien, en plus d'analyser divers systèmes et d'examiner les effets éventuels de la réforme électorale sur le système de gouvernance du pays. Ce rapport est donc une recherche sur les moyens de dynamiser et de renforcer la démocratie canadienne.

Le présent rapport tente en premier lieu de cerner l'évolution historique des débats sur la réforme électorale au Canada afin de nous

faire comprendre l'évolution des arguments en faveur de la réforme et les facteurs qui caractérisent aujourd'hui les discussions et débats sur le système électoral du Canada. La première partie du chapitre 2 présente un aperçu des diverses familles de systèmes électoraux en usage de par le monde. Le chapitre 2 se poursuit par un bref examen de certains efforts de réforme électorale entrepris au Canada par le passé, à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, et des tentatives d'introduire un certain élément de proportionnalité au système électoral du Canada à la fin des années 1970. On y examine aussi de plus près la confluence des nombreuses questions et tendances sociales qui ont propulsé la réforme électorale au centre du débat politique dans de nombreuses régions du pays.

Le deuxième objectif visé par le rapport est d'évaluer la validité des préoccupations croissantes à l'égard du système électoral canadien. À cette fin, nous nous interrogeons sur les valeurs que les Canadiennes et les Canadiens veulent voir se refléter dans leur système de gouvernance démocratique. Nous établissons au chapitre 3 un ensemble de dix critères pour l'examen des systèmes électoraux comprenant des critères tels que la représentation des partis, la représentation démographique, la prise de décision inclusive et la valeur des votes. En même temps, nous soulignons que le système uninominal majoritaire à un tour favorise une identification étroite entre les commettants et un représentant unique de la région. Nous concluons en indiquant qu'il est possible d'introduire des éléments correctifs à notre système électoral actuel afin d'atténuer certaines de ses lacunes. En particulier, nous proposons d'apporter des modifications au système électoral afin d'y inclure un élément de proportionnalité.

Le troisième objectif de ce rapport est de proposer des recommandations pour la réforme électorale au Canada. Le chapitre 4 comporte des recommandations concernant l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral, y compris la façon de répondre aux critiques les plus courantes à l'endroit de la représentation proportionnelle. Les travaux de la Commission présentés dans ce chapitre et les suivants reposent sur une analyse constitutionnelle qui assure la viabilité des recommandations dans le cadre constitutionnel actuel du pays.

Le quatrième objectif visé est d'explorer l'impact éventuel de la réforme électorale sur le système de gouvernance démocratique au Canada. Le chapitre 5 traite de plusieurs répercussions de l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral actuel. Nous nous intéressons plus particulièrement à l'impact d'un gouvernement minoritaire ou de coalition sur la prise de décisions politiques, au régionalisme, aux deux « catégories » d'élus dans les systèmes proportionnels, à la reddition de comptes et aux coûts administratifs de ce type de système électoral. Nous présentons aussi au chapitre 5 des recommandations relatives à ces questions.

Enfin, le présent rapport a pour objectif d'explorer la façon dont pourrait se dérouler un processus de réforme électorale. Le chapitre 6 traite de la façon dont nous pourrions remédier à certaines lacunes du système uninominal majoritaire à un tour en donnant aux citoyennes et aux citoyens la possibilité de participer au processus de réforme. Nous y examinons aussi la place de la réforme électorale dans les préoccupations générales à l'endroit du système de gouvernance démocratique au Canada. À cet égard, le chapitre 6 nous rappelle que

la démocratie n'est pas que l'important processus du vote à une élection municipale, provinciale ou fédérale. La démocratie concerne également ce qui se passe entre les élections, les relations entre les politiciens et l'électorat, et le rôle que les citoyens jouent dans leur système de gouvernance démocratique.

Dans l'ensemble, le présent rapport reconnaît qu'aucune mesure unique ne suffira à relever tous les défis complexes auxquels la démocratie canadienne sera confrontée au XXIe siècle. Cependant, il est devenu apparent que le système uninominal majoritaire à un tour ne répond plus aux aspirations démocratiques de bon nombre de Canadiennes et de Canadiens. La réforme électorale est donc la première étape nécessaire pour dynamiser et renforcer la démocratie canadienne.

1 A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 53.

2 Voir par exemple P. Howe et D. Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, n° 5, 2000; Centre for Canadian Studies at Mount Allison University, The Canada Democratic Audit, document électronique : www.mta.ca/faculty/arts-letters/canadian_studies/audit.htm (consulté le 30 novembre 2003).

3 La notion de déficit démocratique est devenue populaire en Europe de l'Ouest dans les années 1980 et au début de la décennie 1990 alors que l'impulsion vers une Europe unifiée prenait de l'ampleur. Les eurosceptiques s'inquiétaient de l'érosion du pouvoir décisionnel des gouvernements nationaux au profit des technocrates de Bruxelles et plus particulièrement de la secrète et puissante Commission européenne. Pour un examen plus approfondi de la question, voir D. Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Boulder (Col.), Lynne Reiner Publishers, 1994. Au Canada, on utilise couramment l'expression « déficit démocratique » par métaphore, en parlant du fossé entre le pouvoir du premier ministre, d'une part, et un parlement affaibli, d'autre part, ou entre ce qu'on pourrait appeler la classe politique ou l'élite et les citoyens ordinaires.

4 Centre for Canadian Studies at Mount Allison University, *op. cit.* note 2.

5 Québec, Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *Prenez votre place! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003, p. 22-23.

6 *Ibid.*, p. 25.

7 D'après Seidle, « [l]'opinion publique n'anime pas le débat sur la réforme du système électoral, bien qu'il existe des indications qu'un bon nombre de Canadiennes et de Canadiens l'appuient. [...] Même si la réforme du système électoral n'occupe pas une place importante dans l'opinion publique [au Canada], il est juste de dire qu'est apparu un milieu politique [...]. Ce milieu politique regroupe des universitaires, des organismes de recherche comme l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), certains partis politiques fédéraux et provinciaux et divers organismes de la base tel le Mouvement pour la représentation équitable au Canada, qui visent tous à mettre la réforme du système électoral au centre des débats publics. » F. L. Seidle, *La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. xiii de la version anglaise. Version française non paginée : www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/seidle/seidle_part1.asp (consultée le 23 février 2004).

8 Howe et Northrup, *op. cit.* note 2, p. 13-16. On posait aux électeurs la question suivante : « En vertu du système électoral actuel, un parti peut remporter la majorité des sièges et former le gouvernement sans obtenir la majorité des voix; trouvez-vous cela acceptable ou inacceptable, ou n'avez-vous pas d'opinion sur cette question? » [TRADUCTION] Dans une variante de la même question posée dans le cadre du sondage de 2000, on a plutôt demandé aux électeurs s'ils trouvaient cela « équitable ou inéquitable ». L'emploi des termes « équitable » (*fair*) et « inéquitable » (*unfair*) a abaissé le nombre de répondants sans opinion sur la question et accru d'environ cinq points de pourcentage la proportion des répondants ayant une opinion critique à l'égard du système uninominal majoritaire à un tour. L'enquête de l'Institut de recherche en politiques publiques portait sur un échantillon de 1 278 personnes, tandis que celle de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis portait sur un échantillon de 2 947 personnes.

9 Howe et Northrup, *op. cit.* note 2, p. 15 (traduction libre). Seidle, *op. cit.* note 7, ajoute une mise en garde à ce sujet en observant le niveau relativement faible de compréhension qu'a l'électorat des règles électorales, ajoutant que « tout processus d'engagement des citoyens relativement à cette question doit aussi comprendre une part d'éducation du public ». Seidle cite un sondage mené par IPSOS-Reid en février 2001 sur l'attitude et les connaissances à l'égard du système électoral. L'étude révélait notamment que bon nombre de Canadiens connaissent mal le système uninominal majoritaire à un tour. « Cinquante pour cent de nos répondants croyaient qu'un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés pour l'emporter et 47 p. 100 des personnes

interrogées pensaient qu'un parti politique doit obtenir la majorité de tous les suffrages exprimés pour former le gouvernement. » [TRADUCTION] Voir D. Bricker et M. Redfern, « Canadian Perspectives on the Voting System », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 22.

10 La plupart de ces plaintes spécifiques à l'égard du système uninominal majoritaire à un tour sont tirées, avec quelques modifications et ajouts mineurs, de B. Schwartz et D. Rettie, *Valoriser les Canadiens : les options pour la réforme du système électoral au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

11 À noter cependant que les électeurs de bien des pays sont tout à fait capables de comprendre des systèmes électoraux relativement complexes tels que le vote unique transférable et divers types de systèmes mixtes.

Chapitre 2 Systèmes électoraux et propositions de réforme au Canada

2.1 Introduction

Dans le chapitre 2, nous décrivons divers types de systèmes électoraux actuellement en usage de par le monde en les classant selon la formule utilisée pour traduire les votes en sièges à la législature. Dans la section 2.3, nous examinons attentivement l'évolution historique de la réforme électorale au Canada et mentionnons certains facteurs de l'émergence des préoccupations relatives au système électoral sur la scène politique depuis quelques années.

2.2 Les familles de systèmes électoraux

L'une des méthodes les plus courantes de classement des systèmes électoraux se fonde sur leur *proportionnalité*, soit la mesure où le nombre de sièges à la législature obtenus par un parti reflète la part des suffrages recueillis par ce parti. Selon ce critère, on distingue neuf types principaux de systèmes électoraux, qui peuvent se grouper en trois grandes familles[1].

La figure 2 représente ces familles de systèmes électoraux. Bien que chaque système ait sa propre façon de convertir les suffrages en sièges, il importe de souligner le grand nombre de variations dans chaque famille, ainsi que les points communs et les chevauchements entre les systèmes de familles différentes. À la figure 2, la ligne en pointillé autour des cases qui représentent les systèmes de représentation proportionnelle mixte et parallèle (deux systèmes que nous croyons particulièrement pertinents pour le Canada, comme nous le verrons au chapitre 4) souligne le fait que ces deux systèmes utilisent des éléments du scrutin proportionnel et du scrutin majoritaire ou à majorité relative.

Figure 2 Familles de systèmes électoraux

Adapté de la figure « Familles de systèmes électoraux » A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux, un manuel de international* (2004, p. 15). Document électronique : http://www.idea.int/publications/ed/frontend_french_ssem.pdf (consulté le 22 février 2004).

2.2.1 Les systèmes majoritaires ou à majorité relative

C'est un système majoritaire ou à majorité relative qui est actuellement en vigueur pour les élections fédérales et provinciales au Canada. Dans un système majoritaire ou à majorité relative, le candidat qui l'emporte dans une circonscription a obtenu une majorité relative des suffrages exprimés, ce qui rend l'élection semblable, sous certains aspects, à une course dont le vainqueur est le premier à franchir la ligne d'arrivée. Ces systèmes sont considérés comme les types de systèmes électoraux les moins proportionnels[2]. On distingue quatre types principaux de systèmes majoritaires ou à majorité relative.

- **Le système uninominal majoritaire à un tour :** Ce type de système est actuellement en usage au Canada, au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Inde, ainsi que dans d'autres pays ayant subi l'influence historique de la Grande-Bretagne, notamment la Jamaïque, les Bahamas et les îles Saint-Kitts-et-Nevis.

- **Le système de vote préférentiel :** Dans ce type de système, on n'élit qu'un seul représentant par circonscription, mais les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des voix, le candidat s'étant classé dernier est éliminé et on répartit ses voix entre les autres candidats selon le deuxième choix de ses électeurs. Ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue des voix (50 p. 100 + 1).

- **Le système de scrutin de bloc :** Ce système correspond au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans des circonscriptions plurinominales. Les électeurs disposent d'autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir. Par exemple, s'il y a 10 sièges à pourvoir dans une circonscription où 20 candidats se présentent, chaque électeur vote pour autant de candidats qu'il le veut, et les 10 candidats ayant obtenu le plus de votes obtiennent les sièges à la législature. Ce système est présentement en usage à l'Autorité palestinienne, aux Bermudes et aux Philippines.

- **Le système de scrutin à deux tours :** Aussi appelé scrutin de ballottage, ce type de système consiste à tenir deux élections dans des circonscriptions uninominales, généralement à une ou deux semaines d'intervalle. Si un candidat obtient la majorité absolue des voix (50 p. 100 + 1) dès le premier tour, il est déclaré élu. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue dans une circonscription, les deux candidats ayant récolté le plus de voix au premier tour s'affrontent dans un second tour (ballottage), dont le gagnant est déclaré élu. Ce système est utilisé principalement en France.

2.2.2 Les systèmes de représentation proportionnelle

Comme son nom l'indique, la formule de représentation proportionnelle est la forme de systèmes électoraux la plus proportionnelle. Elle regroupe trois types fondamentaux de systèmes.

- **Le système de scrutin de liste :** Chaque parti « présente une liste de candidats. Les électeurs votent pour un parti qui se voit attribuer des sièges en proportion de sa part dans le suffrage national. Les candidats sont élus en fonction de leur position sur la liste[3] ». La plupart des démocraties européennes emploient un système de scrutin de liste de parti.

- **Le système de vote unique transférable :** Ce système emploie le vote préférentiel dans des circonscriptions plurinominales. Il permet à l'électeur de classer les candidats par ordre de préférence. Généralement, les électeurs ont le choix de voter pour un seul candidat ou d'en classer autant qu'ils veulent (jusqu'à concurrence du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription) par ordre de préférence. Plusieurs candidats d'un même parti peuvent s'affronter dans la même circonscription. On établit un « quotient » de voix et tout candidat ayant obtenu plus de voix que ce quotient est déclaré élu[4]. Les « votes de surplus » de ces candidats – ceux qui dépassent le quotient – sont répartis en fonction du deuxième choix des électeurs qui ont voté pour eux. S'il reste encore des sièges à pourvoir, le candidat qui occupe le dernier rang est éliminé et

on répartit ses voix en fonction du deuxième choix des électeurs qui avaient voté pour lui. On répète ce processus jusqu'à pourvoir tous les sièges de la circonscription. L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale considère ce système comme « le plus élaboré de tous les systèmes électoraux, car il offre un choix entre les partis et entre les candidats au sein d'un parti. Le résultat final respecte la représentation proportionnelle [...][5] ». On a employé ce système en Irlande et à Malte, ainsi que pour les élections au Sénat australien et à la Chambre basse de Tasmanie.

- **Le système de représentation proportionnelle mixte :** Nombre de pays et de régions, dont l'Allemagne, l'Écosse, le Pays de Galles, la Nouvelle-Zélande, la Bolivie, la Hongrie et le Venezuela, ont adopté ce système. Dans ces pays, une proportion de représentants, généralement de 50 à 60 p. 100, sont élus dans des circonscriptions uninominales au moyen du scrutin uninominal majoritaire à un tour et les autres sont élus à partir de listes de parti, en proportion avec les suffrages obtenus par chaque parti. Chaque électeur dispose de deux votes : l'un pour le représentant de sa circonscription, l'autre pour le parti. La figure 3 illustre un scrutin fictif dans un système de représentation proportionnelle mixte.

Dans la figure 3, la portion « Vote pour le parti » du bulletin détermine la proportion de sièges de la législature à laquelle chaque parti aura droit. On applique à la portion « Vote pour le candidat local » la méthode du scrutin uninominal majoritaire à un tour. Voici un exemple simplifié : si, dans le pays utilisant ce bulletin de vote, il y a 100 sièges à pourvoir à la législature (50 circonscriptions pour les candidats locaux, plus 50 sièges à représentation proportionnelle) et que le Parti Rouge obtient 42 p. 100 des voix accordées aux partis, il aura droit à 42 sièges à la législature. Si le Parti Rouge emporte 30 des sièges réservés aux candidats locaux, il aura droit à 12 sièges de liste afin de combler l'écart[6]. Dans la plupart des pays utilisant des systèmes de représentation proportionnelle mixte, les listes sont fermées, ce qui signifie que chaque parti dresse la sienne avant

Figure 3 Système de représentation proportionnelle mixte

Vous disposez de deux votes	
Vote pour le parti	**Vote pour le candidat local**
Ce vote détermine la proportion des sièges que chacun des partis ci-dessous obtiendra au Parlement. Votez en cochant la case correspondant au parti de votre choix.	Ce vote détermine le candidat qui sera élu député de la circonscription de Seashore. Votez en cochant la case correspondant au candidat de votre choix.
Ne votez que pour un seul parti	**Ne votez que pour un seul candidat**
Parti Rouge ☐	Candidat A ☐ Parti Rouge
Parti Bleu ☐	Candidat B ☐ Parti Bleu
Parti Blanc ☐	Candidat C ☐ Parti Blanc
Parti Vert ☐	Candidat D ☐ Parti Vert

Ce bulletin de vote fictif est adapté du système électoral [illegible] Élections New Zealand, « How Parliament is Elected », document électronique, www.elections.org.nz/elections/esyst/govt_elect.html [illegible]. Les noms des candidats et des partis ont été modifiés en [illegible] des exemples donnés dans le présent rapport.

l'élection et que l'ordre des candidats n'est pas modifiable par les électeurs[7]. La caractéristique qui distingue ces systèmes des systèmes semi-proportionnels (dits « parallèles ») est que le nombre de sièges octroyés aux candidats de la liste d'un parti est déterminé partiellement par le nombre de sièges qu'il emporte aux élections locales[8]. Ces systèmes donnent un résultat global très proportionnel : la proportion de sièges que chaque parti obtient à la législature correspond de près à sa part des suffrages exprimés.

2.2.3 Les systèmes semi-proportionnels

Les systèmes semi-proportionnels sont une famille de systèmes électoraux intermédiaires qui combinent des caractéristiques de la représentation proportionnelle à un vote majoritaire ou à majorité relative. Des 211 pays examinés par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale en 1997, 22 (10 p. 100) ont adopté une certaine forme de système semi-proportionnel. Il y en a deux types fondamentaux :

- **Le système de vote unique non transférable :** Chaque électeur n'a qu'un vote, mais plusieurs candidats sont élus dans chaque circonscription. Les candidats ayant obtenu le plus de suffrages

Tableau 1 Résultats d'une élection utilisant le système de vote unique non transférable

Nom du candidat et du parti	Pourcentage des votes obtenus (100 électeurs)	Élu
Candidat A Parti Rouge	40	Oui
Candidat B Parti Rouge	40	Oui
Candidat C Parti Vert	8	Oui
Candidat D Parti Blanc	4	Oui
Candidat E Parti Rouge	3	Non
Candidat F Parti Vert	2	Non
Candidat G Parti Bleu	2	Non
Candidat H Parti Bleu	1	Non

au total gagnent les sièges[9]. Par exemple, imaginez une circonscription où 100 électeurs doivent élire 4 candidats. Quatre partis présentent autant de candidats qu'ils le désirent. En l'occurrence, les résultats sont les suivants : le candidat A du Parti Rouge obtient 40 votes; la candidate B, elle aussi du Parti Rouge, obtient 40 votes; la candidate C, du Parti Vert, obtient 8 votes; le candidat D, du Parti Blanc, obtient 4 votes; le candidat E, du Parti Rouge, obtient 3 votes; la candidate F, du Parti Vert, obtient 2 votes; le candidat G, du Parti Bleu, obtient 2 votes; et la candidate H, du Parti Bleu, n'obtient qu'une seule voix. Les candidats A, B, C et D sont élus, ce dernier avec seulement 4 p. 100 des suffrages exprimés. Le tableau 1 illustre les résultats de l'élection dans cette circonscription fictive.

Le principal inconvénient de ce système est sa tendance au factionnalisme et à la politique interne de parti, les candidats du même parti dans la même circonscription tentant de dépenser plus que leurs adversaires du même parti afin de remporter un siège[10]. Ce système actuellement en usage en Jordanie a aussi servi à élire les représentants à la Diète japonaise de 1948 à 1993.

- **Le système parallèle ou système mixte sans compensation :** Ce système est un véritable système hybride ou mixte. Des pays comme le Japon (depuis 1993), la Russie et la Corée du Sud disposent de systèmes dits parallèles : une portion des représentants sont élus au moyen d'un scrutin majoritaire ou à majorité relative (généralement par scrutin uninominal majoritaire à un tour, bien que certains pays recourent à un système à deux tours ou à un scrutin de bloc) et une portion sur la base de la représentation proportionnelle. Au Japon, par exemple, 60 p. 100 des représentants à la Diète sont élus dans des circonscriptions uninominales par un scrutin uninominal majoritaire à un tour, tandis que les 40 p. 100 restants sont élus à partir de listes de parti. À la différence des systèmes de représentation proportionnelle mixtes, la composante de représentation proportionnelle de ces systèmes ne compense pas le résultat disproportionné des élections locales; les deux

composantes du système fonctionnent de façon autonome ou parallèle l'une par rapport à l'autre[11].

2.3 La réforme électorale au Canada[12]

La réforme du système électoral au Canada a des précédents historiques. Depuis plus de 130 ans, le système électoral canadien à scrutin uninominal majoritaire à un tour est une source de discussions et de débats, en particulier après une élection aux résultats très disproportionnés[13]. En outre, il s'est produit d'importantes réformes dans diverses régions du pays, tout au long de l'histoire du Canada. Dans la présente section, nous explorons l'histoire de la réforme du système électoral au Canada.

2.3.1 Premiers efforts de réforme

À partir de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle, la réforme du système électoral a été alimentée principalement par l'extension du droit de vote aux non-propriétaires et à la classe ouvrière, ainsi qu'aux femmes, qu'on avait privés jusque-là du droit de vote. Pendant cette période, l'adoption d'une forme de représentation proportionnelle fut souvent l'une des principales exigences des partis sociaux-démocrates qui acquéraient un nouveau pouvoir.

Divers partis progressistes et d'union des cultivateurs ont contribué à encourager la réforme électorale à l'issue de la Première Guerre mondiale, ce qui allait entraîner l'adoption de la représentation proportionnelle aux élections municipales dans les quatre provinces de l'Ouest. Le Manitoba et l'Alberta ont également adopté des systèmes de vote préférentiel, notamment le vote unique transférable dans les circonscriptions urbaines aux élections provinciales, et le vote préférentiel dans les circonscriptions rurales. Ces systèmes ont été en place du début des années 1920 au milieu des années 1950, alors qu'ils ont été remplacés par des systèmes uninominaux majoritaires à un tour. Dans bien des cas, les systèmes de représentation proportionnelle ont été remplacés afin de réprimer les partis d'opposition qui avaient commencé à contester les gouvernements en place[14].

Une autre réforme importante s'est produite en 1916, quand les provinces du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan ont accordé le droit de vote aux femmes aux élections provinciales. D'autres provinces ont emboîté le pas et, en 1918, le droit au suffrage universel aux élections fédérales a été accordé aux femmes allochtones âgées d'au moins 21 ans. Ces réformes venaient après plusieurs décennies de luttes des suffragettes visant l'obtention du droit de vote pour les femmes[15]. C'est en 1921 qu'a eu lieu la première élection générale au Canada où les femmes avaient le droit de vote; c'est aussi à cette occasion qu'Agnes Macphail est devenue la première femme élue à la Chambre des communes du Canada[16].

> « [...] les réformes du mode de scrutin revenaient à l'avant-scène chaque fois que la FCC obtenait d'excellents résultats dans les sondages, à une élection partielle ou à une élection provinciale. [TRADUCTION]
>
> D. Pilon, *Le renouvellement de la démocratie canadienne : la participation des citoyens à la réforme électorale*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002, p. 116 de la version anglaise.

À partir des années 1930 jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale[17], un parti social-démocrate, la Fédération du commonwealth coopératif (FCC), est apparu sur la scène politique, accédant rapidement au statut d'opposition officielle en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario. Certains observateurs soutiennent que les partis traditionnels et les médias ont alors commencé à envisager la possibilité d'adopter une forme de système de vote proportionnel, de crainte que la FCC puisse former un gouvernement majoritaire dans certaines provinces en vertu du système uninominal majoritaire à un tour en vigueur à l'époque[18]. Au début des années 1950, la coalition entre libéraux et conservateurs au pouvoir en Colombie-Britannique a adopté le vote préférentiel pour l'élection provinciale de 1952, dans l'espoir que ce nouveau mode de scrutin permettrait aux électeurs de soutenir la solution libérale-conservatrice et empêcherait la FCC de prendre le pouvoir. Finalement, c'est un

nouveau parti, le Crédit social, qui allait profiter de cette innovation électorale; le Crédit social revint au scrutin uninominal majoritaire à un tour après avoir emporté l'élection provinciale de 1953[19].

2.3.2 Préoccupations relatives à la réforme électorale après 1950

Des années 1950 au milieu de la décennie 1970, les débats sur la réforme électorale ont pris moins de place qu'au début du XXe siècle, mais certaines réformes ont quand même eu lieu. En 1960, le droit de vote a été accordé aux membres des Premières nations. Avant cela, les Autochtones pouvaient voter à condition qu'ils renoncent aux droits conférés par traités et à leur statut d'Indien inscrit[20]. Après la modification législative de 1960, les Autochtones ont obtenu le droit de voter sans renoncer à leurs droits conférés par traités. En 1968, Len Marchand est devenu le premier Autochtone élu à la Chambre des communes[21].

En outre, des spécialistes ont à l'occasion souligné les effets dysfonctionnels du système uninominal majoritaire à un tour, dont Alan Cairns dans un article marquant publié en 1968. D'après Cairns, ce système « a nui à l'unité nationale au Canada. [...] Le système électoral a contribué pour beaucoup à l'identification de certaines régions ou provinces à un parti en particulier », parce que les élites de partis prennent la décision consciente – et plutôt rationnelle, étant donné les règles actuelles du jeu politique – d'axer le gros de leurs ressources organisationnelles et financières sur les régions où elles ont le plus de chances de l'emporter[22].

Le silence relatif entourant la question de la réforme électorale au milieu des années 1950 a cédé la place à un intérêt renouvelé pour la réforme à la fin des années 1970. En 1978, le premier ministre Pierre Trudeau a chargé la Commission de l'unité canadienne (Commission Pépin-Robarts) de formuler des recommandations sur la façon de répondre aux menaces perçues pour la survie du Canada en tant que nation (notamment le séparatisme québécois et l'aliénation de l'Ouest). Bien que la Commission de l'unité canadienne ait considéré la réforme électorale comme un enjeu relativement peu important – certainement moins important en tout cas que les formules d'amendement

constitutionnel, le partage des pouvoirs et la réforme du Sénat –, elle a quand même suggéré d'accroître la taille de la Chambre des communes d'environ 60 députés et d'accorder des sièges additionnels à des candidats choisis dans des listes de parti et répartis sur la base de la proportion du vote national obtenue par chaque parti[23]. Dans son discours du Trône de 1980, le gouvernement libéral fraîchement reporté au pouvoir de Pierre Trudeau promettait de mettre sur pied un comité chargé d'étudier le système électoral; cette promesse allait cependant demeurer lettre morte, vu l'intensité de l'opposition des députés à toute réforme, si modeste fût-elle[24].

Des conditions plus favorables à la réforme électorale allaient émerger au Québec au début des années 1980[25]. Le programme du Parti québécois, qui avait été élu une première fois en 1976, engageait le gouvernement à mettre en œuvre la représentation proportionnelle. Le premier ministre René Lévesque considérait la représentation proportionnelle comme étant plus démocratique en soi que le système uninominal majoritaire à un tour, qu'il jugeait propice au favoritisme et à la corruption[26].

Peu après son élection en 1976, le Parti québécois créa un ministère d'État à la Réforme parlementaire et électorale qui s'occupa, au cours du premier mandat du gouvernement, de réformer le financement des partis politiques – le Parti québécois fut la première administration en Amérique du Nord à interdire le versement par des sociétés de contributions aux partis politiques – et de superviser la campagne référendaire. Robert Burns, le ministre responsable de la réforme électorale et parlementaire, a publié en avril 1979 un livre vert où il décrivait les trois possibilités de réforme du système électoral : la représentation proportionnelle par scrutin de liste dans 28 circonscriptions régionales plurinominales, un « système mixte » où les deux tiers des députés de l'Assemblée nationale seraient élus par scrutin uninominal majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales et les autres, dans des circonscriptions régionales plurinominales, et un système à l'allemande où la moitié des députés seraient élus par scrutin uninominal majoritaire à un tour et l'autre moitié, à partir de listes de parti[27].

Au début du deuxième mandat du Parti québécois, son ministre d'État à la Réforme parlementaire et électorale proposa

l'établissement d'un système de représentation proportionnelle de scrutin de liste au Québec. Cette proposition fut appuyée, avec de légères modifications, par une commission dirigée par le directeur général des élections de la province[28]. Cependant, l'exécutif du Parti québécois proposa un tout autre modèle. L'exécutif du parti et le cabinet ne surmontèrent jamais leur désaccord, et l'initiative de réforme électorale tomba dans l'oubli à l'approche de l'élection provinciale de 1985, remportée par le Parti libéral du Québec sous la gouverne de Robert Bourassa[29].

En 1982, le gouvernement Trudeau chargea une commission royale d'étudier les obstacles auxquels se heurtaient la fédération canadienne et ses régions dans le contexte de l'évolution rapide de l'économie mondiale. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, présidée par Donald S. Macdonald, ancien ministre des Finances du gouvernement Trudeau, a publié en 1985 un rapport en trois volumes accompagné de 72 volumes d'études connexes. Certaines recommandations de la commission portaient sur la réforme des institutions politiques du Canada, de manière à renforcer la capacité du gouvernement de « prendre en compte la diversité sociale, économique et politique interne que l'on constate dans la société canadienne. Nous cherchons à accroître la réceptivité et l'efficacité des politiques gouvernementales dans un environnement national et international en évolution[30] ». Les commissaires considéraient la réforme électorale comme un deuxième choix, derrière l'option qu'ils privilégiaient, soit la création d'un Sénat dont les membres seraient élus par représentation proportionnelle. Ce rapport exprime un certain scepticisme quant à l'utilisation de la représentation proportionnelle pour les élections à la Chambre des communes. De l'avis des commissaires, la représentation proportionnnelle stricte au moyen de listes de parti priverait la population canadienne « des avantages d'un gouvernement majoritaire stable », tandis qu'un procédé avec compensation conçu d'après le système électoral allemand coûterait beaucoup trop cher et serait trop compliqué. Ce système soulèverait également des questions sur la présence côte à côte de deux catégories différentes de représentants à la Chambre des communes. Le rapport conclut que « la réforme du système électoral pour la Chambre des communes n'est pas praticable *pour le moment*[31] ».

Plus récemment, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, mise sur pied par le gouvernement Mulroney en 1989 et présidée par Pierre Lortie, a nommément exclu de son mandat toute prise en considération des systèmes électoraux de remplacement. Le rapport final indique que la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada avait « fait l'analyse de formules de rechange, y compris la représentation proportionnelle [...]. Jusqu'à ce jour, aucune de ces formules n'a été soumise à la Chambre des communes. En conséquence, nous ne recommandons aucune modification à cet aspect de notre régime électoral, bien que plusieurs intervenants et intervenantes aient soulevé la question lors de nos audiences[32]. »

2.4 Propositions de réforme actuelles

Dans cette section, nous examinons les enjeux et facteurs qui caractérisent les préoccupations actuelles à l'égard du système électoral canadien. Depuis une dizaine d'années, plusieurs partis politiques, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, dans un gouvernement fédéral ou provincial, commencent à embrasser la notion d'une réforme du système actuel à scrutin uninominal majoritaire à un tour. Outre les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques établis au Québec en 2002, le gouvernement libéral de Gordon Campbell en Colombie-Britannique a récemment mis sur pied une assemblée de citoyens chargée de tenir des audiences publiques et d'établir un comité de citoyens afin de réfléchir aux méthodes possibles pour l'élection des représentants à la législature provinciale, y compris le vote préférentiel et la représentation proportionnelle. Cette assemblée de citoyens est non partisane (les politiciens en exercice et ceux qui ont récemment été élus ou candidats en sont exclus) et a la charge de ses propres procédures et de sa régie interne. Elle recommandera un modèle électoral et, si sa recommandation ne porte pas sur le système uninominal majoritaire à un tour existant, la province tiendra un référendum sur le modèle proposé conjointement à l'élection provinciale de mai 2005[33].

L'Île-du-Prince-Édouard a elle aussi amorcé des consultations publiques sur la possibilité de réformer son système électoral[34]. Le débat sur la réforme électorale comprend un examen des mérites relatifs du scrutin uninominal majoritaire à un tour et de la représentation proportionnelle, car le système actuel a tendance à donner une majorité écrasante au parti qui l'emporte, ce qui prive virtuellement la moitié de l'électorat – sinon plus – d'une représentation signifiante ou effective. Dans son document de discussion, la Commission de la réforme électorale de l'Île-du-Prince-Édouard souligne qu'on se pose des questions « à savoir si le scrutin uninominal majoritaire à un tour est adéquat au XXIe siècle ou s'il y a lieu de le modifier afin que la composition de l'Assemblée législative reflète avec plus d'exactitude la volonté de l'électorat[35] ».

Cette commission a publié son rapport final en décembre 2003. Bien qu'elle reconnaisse que beaucoup de citoyens ont exprimé leur appui au système électoral actuel, elle est d'avis que de plus en plus de gens croient qu'il est temps d'examiner le système électoral uninominal majoritaire à un tour et de déterminer « s'il répond aux besoins et désirs de l'électorat d'aujourd'hui ». Comme le note la commission, beaucoup de citoyens soutiennent que « dans le système actuel, on compte chaque vote, mais que chaque vote ne compte pas[36] ». En résumé, la commission recommande de modifier le système à scrutin uninominal majoritaire à un tour pour y inclure un élément de proportionnalité. Du même souffle, cependant, elle se dit d'avis qu'il faudra d'autres consultations pour « obtenir une meilleure lecture de la volonté réelle du grand public en matière de réforme » du système uninominal majoritaire à un tour[37].

En Ontario, le Parti libéral récemment élu s'est engagé à mener un « débat public complet et ouvert » sur la réforme du scrutin et à le faire suivre d'un référendum à savoir s'il faut conserver le système actuel ou le remplacer par un autre[38]. Le Nouveau parti démocratique de l'Ontario (2003) soutient lui aussi l'idée d'un référendum sur la modification du système électoral[39].

Au Québec, le gouvernement libéral de Jean Charest, récemment élu lui aussi, s'est déjà engagé à intégrer un élément de proportionnalité au système électoral dans les deux ans qui suivront sa victoire[40]. Dans le cadre de son programme de réforme visant à

rendre la démocratie plus représentative et plus participative, le gouvernement du Québec prévoit élaborer une nouvelle législation afin de réformer le système électoral[41].

Le Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick a mis sur pied une « commission sur la démocratie législative afin d'étudier le concept de la représentation proportionnelle, l'établissement de dates d'élection fixes et d'autres mécanismes visant à assurer la représentation de la gamme complète des voix du public dans les débats et les décisions du gouvernement et de l'Assemblée législative[42] ». Formée en décembre 2003, cette commission produira son rapport final et ses recommandations à la fin de 2004.

On observe aussi depuis dix ans une croissance marquée du nombre d'organismes communautaires qui font la promotion d'un nouveau système de scrutin au Canada. Des groups tels Démocratie en surveillance (fondé en 1993), le Mouvement pour une démocratie nouvelle (établi en avril 1999) et le Mouvement pour la représentation équitable au Canada (créé en avril 2001) ont tous exprimé des préoccupations à l'endroit du système électoral actuel. Le Mouvement pour la représentation équitable a lancé une campagne publique intitulée « Faire compter chaque vote », qui vise à éduquer les électeurs sur les défauts du système actuel et à les inciter à participer au débat sur la réforme électorale. Ce groupe a reçu l'appui des deux pôles du spectre politique, y compris celui d'organismes comme le Congrès du travail du Canada et la Fédération des contribuables canadiens[43]. Des groupes féministes comme À voix égales proposent eux aussi des arguments pour la réforme du système électoral comme moyen d'améliorer la représentation des femmes.

En outre, en septembre 2003, les politiciens fédéraux sont intervenus dans le débat sur la réforme électorale à l'occasion d'une motion parrainée par le Nouveau parti démocratique à la Chambre des communes, où on demandait aux députés de voter sur la représentation proportionnelle. Bien que la motion du Nouveau parti démocratique visant à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de voter sur la transformation du système actuel en un système plus proportionnel ait été battue (par 144 voix contre 76), la nature et la portée du débat indique une reconnaissance croissante de

la nécessité d'envisager sérieusement les mérites de la réforme électorale. Outre le Nouveau parti démocratique, le Parti progressiste-conservateur, l'Alliance canadienne et le Bloc québécois (de même que deux libéraux dissidents) ont appuyé l'idée d'un examen du système électoral actuel.

Il semble donc que les dernières années ont été marquées par un intérêt considérable pour la réforme du système électoral au Canada. D'où vient cette nouvelle impulsion en faveur du changement? Certaines réalités canadiennes nouvelles, notamment la mobilité et la diversité accrues de la population, le déclin de la participation électorale, la baisse de la participation des jeunes et les résultats des dernières élections, peuvent l'expliquer en partie. S'ajoute à cela le contexte international, qui forme nos attentes à l'égard de la politique et de la réforme électorale.

2.4.1 Diversité et représentation

Le Canada a hérité son système électoral de la Grande-Bretagne à la fin du XIXe siècle, à une époque où la société et le sens de la représentation étaient fort différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Il a été « conçu à une époque où la population était beaucoup plus homogène et moins mobile, de sorte que l'endroit où chacun vivait définissait en grande partie son identité politique. La société dans laquelle nous vivons aujourd'hui est beaucoup plus mobile et comporte une multitude d'identités et d'opinions qui étaient soit absentes, soit *interdites*, quand le système [de scrutin uninominal majoritaire à un tour] a été adopté au Canada[44]. »

Malgré les gains sociaux que beaucoup de groupes ont pu faire au cours du XXe siècle, les femmes, les groupes minoritaires et les peuples autochtones se trouvent encore gravement sous-représentés parmi les politiciens élus. Par exemple, bien que les femmes constituent la moitié de la population au Canada, elles n'occupent que le cinquième des sièges à la Chambre des communes. À l'échelle internationale, le Canada se classe au 36e rang pour ce qui est de la représentation des femmes, loin derrière des pays comme la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, Cuba et le Costa Rica, où les femmes détiennent plus du tiers des sièges de la chambre basse. De leur côté,

les groupes minoritaires constituent 11 p. 100 de la population et les peuples autochtones, 3,5 p. 100, mais ils ne constituent respectivement que 6 p. 100 et 2 p. 100 des députés.

Depuis les années 1890, époque où les associations de suffragettes luttaient pour le droit de vote des femmes au Canada, beaucoup d'organisations féminines ont favorisé la réforme électorale comme stratégie visant à améliorer la représentation des femmes au gouvernement. Plus récemment, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a produit une étude où il suggère au gouvernement d'envisager un système de représentation proportionnelle parce qu'un tel système « poserait moins d'obstacles que les systèmes uninominaux à l'atteinte des objectifs de représentativité[45] ». À voix égales, un groupe militant, a créé un site Web où peuvent devenir membres les personnes qu'une réforme des institutions démocratiques intéresse. Le groupe soutient qu' « [u]ne démocratie moderne qui élit au Parlement seulement une femme sur cinq hommes a perdu le contact avec la moitié de la population et repousse les jeunes électrices qui recherchent l'égalité[46] ». Cet organisme a également produit un énoncé de position qui réclame le remplacement du système électoral « démodé » du Canada par une forme de représentation proportionnelle[47].

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) a recommandé que la proportion des femmes à la Chambre des communes passe de 20 à 40 p. 100 des législateurs afin d'assurer une « représentation équitable », dans le contexte du système actuel[48]. La Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé la création d'un parlement autochtone distinct, la « Chambre des Premiers peuples », qui agirait d'abord comme organisme consultatif[49], mais qui devrait par la suite avoir « le pouvoir de prendre des initiatives législatives et d'exiger, sur toute question revêtant une importance critique pour les peuples autochtones, l'aval de la majorité des membres[50] ».

La sous-représentation de divers groupes signifie l'absence de diverses voix et opinions dans le système de gouvernance démocratique. Beaucoup d'observateurs sont d'avis que le système électoral actuel par scrutin uninominal majoritaire à un tour récompense les grands partis politiques bien établis et rend difficile

> « Depuis la Confédération, seulement 154 femmes ont été élues à la Chambre des communes, en commençant par Agnes Macphail en 1921. Au cours des trois dernières élections fédérales, la proportion des candidates a chuté de façon marquante, passant de 476 en 1993 à 408 en 1997, à 373 en 2000 [...] à la suite de l'élection fédérale de 2000 au Canada [...] seulement 21 % des 301 députés élus au Parlement étaient des femmes. Au rythme où le Canada progresse, il faudra CENT DIX-SEPT ANS pour que les femmes puissent atteindre l'équité à la Chambre des communes du Canada. »
>
> [illegible]

pour les personnes ou les groupes ayant des idées nouvelles ou différentes, par exemple les mouvements écologistes ou pacifistes, de participer aux processus décisionnels de la majorité[51]. On trouve un exemple manifeste de cette préoccupation quant au manque de « représentation effective » dans la contestation constitutionnelle soulevée récemment par le Parti Vert du Canada (et son ancienne chef, Joan Russow), où le parti soutient que le système électoral actuel exerce une discrimination à l'endroit des petits partis, des femmes et des minorités raciales et ethniques[52].

Il est important de reconnaître qu'une représentation accrue des femmes, des groupes minoritaires et des peuples autochtones à la Chambre des communes ne contribuera ni nécessairement ni automatiquement à diversifier les voix ou à rendre plus « effective » la défense de leurs intérêts au Parlement. Comme certains observateurs nous le rappellent, la représentation accrue des groupes marginalisés à la Chambre des communes ne sera un réel accomplissement qu'avec leur inclusion aux processus décisionnels du cabinet[53].

L'une des principales raisons pour lesquelles la réforme électorale est actuellement à l'ordre du jour au Canada est peut-être le

pluralisme des idées que les autres systèmes de représentation permettent. Dans un pays très diversifié qui évolue rapidement, d'un point de vue démographique et culturel, l'aptitude qu'a le système électoral de représenter les diverses voix est considérée très importante pour la légitimité du système. Comme l'a révélé le processus d'examen des procédés démocratiques au Québec, l'un des principaux objectifs de la réforme électorale devrait être de promouvoir l'entrée de nouvelles voix sur la scène politique[54]. Les électeurs qui trouvent actuellement que les partis traditionnels ne sont que de minces variations sur le même thème et pour qui la participation au système perd donc de son intérêt seraient probablement encouragés à s'engager si de nouveaux partis avaient une chance réelle de faire élire des représentants à la législature.

De plus en plus de Canadiennes et de Canadiens trouvent inacceptables les déséquilibres de notre système démocratique. De fait, les obstacles perçus à l'élection de groupes diversifiés avec notre système uninominal majoritaire à un tour et son inaptitude à prendre

en compte une diversité d'idées posent d'importants problèmes à notre système de gouvernance démocratique. La volonté d'inclure une plus grande diversité de voix au système de gouvernance démocratique est une préoccupation croissante pour beaucoup de citoyens. Au cours de son processus de consultation, la Commission a entendu des citoyennes et des citoyens qui souhaitent que le système reflète mieux la diversité de la population du pays et de ses idées. La représentation diversifiée est l'un des aspects les plus importants du débat sur la réforme électorale au Canada.

> « [La représentation proportionnelle] n'est pas suffisante pour assurer la représentation des femmes, mais elle peut être une condition nécessaire [...] » [TRADUCTION]
>
> C. Maillé, Institut Simone de Beauvoir, Université Concordia, exposé prononcé au forum « La représentation des femmes à la Chambre des communes : vox populis », Université d'Ottawa, 31 octobre 2003.

2.4.2 Distorsions dans les résultats d'élections

On trouve une autre raison pour laquelle la réforme électorale a pris de l'importance au Canada depuis dix ans dans les distorsions des résultats des trois dernières élections fédérales. Comme l'a noté un observateur électoral après l'élection fédérale de 1997, « les résultats des deux dernières élections fédérales au Canada sont en voie de devenir, dans les manuels de sciences politiques, des cas types des distorsions causées par [le scrutin uninominal majoritaire à un tour][55] »; cette tendance générale s'est sensiblement maintenue à l'élection de 2000. Les trois dernières élections soulignent à quel point le système de partis s'est fragmenté; pour l'essentiel, il est maintenant formé de cinq sous-systèmes régionaux distincts, chacun étant dominé par un parti différent. Les libéraux doivent leur position dominante en partie au fonctionnement de notre système électoral, lequel, par exemple, a traduit 39 p. 100 des suffrages exprimés à l'élection de 1997 en une majorité (52 p. 100) de sièges à la Chambre des communes. Qui plus est, dans ces trois élections, le caucus libéral a été largement dominé

par son contingent de l'Ontario : depuis 1993, de 55 à 65 p. 100 du caucus libéral vient de l'Ontario, où le parti a obtenu presque tous les sièges aux trois élections[56].

Cette distorsion fait dire à nombre d'observateurs que le système électoral empêche toute représentativité effective. Par exemple, dans la contestation judiciaire citée plus haut, le Parti Vert du Canada et son ancienne chef, Joan Russow, affirment que la *Loi électorale du Canada* est inconstitutionnelle parce que, aux termes du système canadien de scrutin uninominal majoritaire à un tour, « les seuls électeurs qui sont représentés par des gens qui ont les mêmes idées qu'eux sur la politique sont ceux qui ont voté pour le candidat qui a obtenu le plus de suffrages dans une circonscription donnée. Les électeurs qui ont voté pour un candidat perdant ne sont pas représentés par des gens ayant les mêmes principes et les mêmes idéaux qu'eux. C'est comme si leur bulletin avait été ignoré ou gaspillé[57]. »

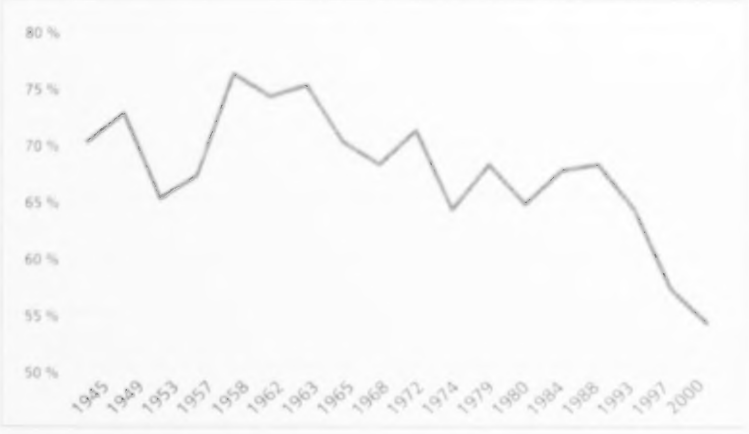
Le Parti Vert affirme aussi que le système actuel viole le principe de la parité relative du pouvoir de vote, qui se calcule en divisant le nombre de suffrages exprimés en faveur d'un parti par le nombre de sièges obtenus. On mesure ainsi qu'à l'élection de 2000, les libéraux ont gagné un siège par tranche de 30 184 voix en leur faveur. Pour le Bloc québécois, chaque siège correspond à 36 258 voix; pour le Parti progressiste-conservateur, à 130 582 voix; et pour le Nouveau parti démocratique, à 84 134 voix. « Loin de l'égalité du pouvoir de vote, les voix libérales ont eu presque trois fois plus de valeur que les suffrages exprimés pour le Nouveau parti démocratique et plus de quatre fois plus que ceux qui favorisaient un conservateur.[58] » Le Parti Vert conclut que la loi électorale contrevient aux articles 3 (droits démocratiques) et 15 (droits à l'égalité) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Outre le cas du Parti Vert, plusieurs contestations judiciaires sont portées contre les règles régissant les dépenses, l'inscription des partis ou la délimitation des circonscriptions électorales[59]. Au total, ces diverses affaires judiciaires trahissent l'impression grandissante, dans plusieurs strates de l'électorat, que le système électoral actuel détonne avec les valeurs démocratiques d'aujourd'hui, qui mettent beaucoup plus l'accent sur l'équité et sur la représentation effective de groupes et d'opinions variés.

2.4.3 La participation électorale

Il y a une autre raison à l'émergence de l'idée de réforme électorale dans le programme politique depuis dix ans au Canada : bon nombre de spécialistes et de politiciens croient qu'en adoptant un autre mode de scrutin, on pourrait améliorer la participation électorale. Le taux de participation des électeurs inscrits aux élections fédérales canadiennes est en chute libre depuis dix ans. À l'élection de 2000, à peine 61 p. 100 des électeurs inscrits se sont déplacés pour voter, soit le chiffre le plus bas jamais enregistré pour une élection fédérale au Canada. Si on mesure le taux de participation d'après le nombre d'électeurs possibles, soit la population en âge de voter, ce taux serait encore plus bas : 55 p. 100 (voir la figure 4)[60]. Ceci place le Canada dans le dernier tiers des 30 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour ce qui est du taux moyen de participation électorale depuis 1945[61].

Figure 4 Taux de participation aux élections canadiennes (en pourcentage de la population en âge de voter)



Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, document électronique : <www.idea.int/vt/region_view.cfm?CountryCode=CA (consulté le 19 décembre 2003)

Les défenseurs des systèmes électoraux à représentation proportionnelle affirment que dans le système actuel, les partisans de partis nouveaux, non traditionnels, ne sont guère portés à aller voter, sachant

que pour l'essentiel, leur vote sera ignoré. « Certains chercheurs ont conclu que les pays qui utilisent une forme de RP [représentation proportionnelle] tendent à avoir une participation électorale plus élevée[62]. » On a retracé l'origine de cet effet positif des systèmes électoraux à représentation proportionnelle sur le taux de participation dans le fait que cette formule favorise une plus forte compétition entre les candidats des partis : « il n'y a aucun doute que le taux de participation désolant [à l'élection fédérale de 1997 au Canada], soit les deux tiers seulement des électeurs inscrits, est lié au fait que dans la plupart des circonscriptions, seuls un ou deux candidats avaient des chances véritables de l'emporter; les partisans des autres formations politiques étaient carrément privés de leurs droits[63] ».

Selon les données compilées par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, les systèmes électoraux ont bel et bien un effet modeste sur la participation électorale : le taux de participation moyen dans les systèmes majoritaires ou à majorité relative (uninominal majoritaire à un tour), ainsi que dans les systèmes mixtes ou hybrides (représentation proportionnelle plus majorité relative; voir le chapitre 4), va de 59 à 60 p. 100, alors qu'il est de 68 p. 100 dans les systèmes de représentation proportionnelle directe[64]. D'après des recherches effectuées récemment au Canada, le taux de participation est « de 5 ou 6 points plus élevé dans les pays où le mode de scrutin est proportionnel ou mixte avec compensation[65] ». Cependant, la participation électorale diminue depuis dix ans dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris ceux ayant un système électoral à représentation proportionnelle, notamment aux Pays-Bas, en Irlande, en Finlande et en Autriche[66]. Bref, un nouveau système électoral canadien comportant un élément de représentation proportionnelle pourrait hausser la participation électorale, mais pas de façon importante.

2.4.4 La participation des jeunes

On s'inquiète particulièrement depuis quelques années de la faible participation des jeunes aux processus politiques traditionnels. Par exemple, seulement 25 p. 100 environ des électeurs âgés de 18 à 24 ans admis à voter se sont prévalus de leur droit à l'élection fédérale générale de 2000[67]. Même si divers facteurs (notamment le manque

de connaissance de la politique et le manque de temps pour voter) contribuent à la non-participation des jeunes, des éléments probants indiquent que beaucoup de jeunes ne se sentent aucun lien avec le système de gouvernance démocratique, ou qu'ils manquent d'intérêt pour la politique[68]. Le tableau 2, tiré d'une étude récente effectuée en collaboration avec Élections Canada, révèle quelques-unes des raisons données par des gens à qui on demandait pourquoi les jeunes n'avaient pas voté à l'élection de 2000. Comme ce tableau l'illustre, le tiers des personnes âgées de moins de 25 ans citent le manque d'intérêt et l'apathie comme des raisons perçues pour lesquelles les jeunes n'ont pas voté, alors que les deux cinquièmes sont d'avis que le fait de ne pas se sentir représentés ou concernés a joué un rôle dans la décision de ne pas voter.

> « Les jeunes Canadiens ne sont pas tant blasés (*turned off*) que déphasés (*tuned out*). Ils tendent à s'intéresser beaucoup moins à la politique que les Canadiens plus âgés et à savoir beaucoup moins ce qui se passe sur le plan politique. L'intérêt pour la politique et la connaissance politique sont deux des meilleurs prédicteurs à savoir qui ira voter ou non. » [TRADUCTION]
>
> E. Gidengil, A. Blais, N. Nevitte et R. Nadeau, « Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics », *Electoral Insight*, vol. 5, nº 2, 2003, p. 11.

Un forum de la jeunesse parrainé conjointement par la Commission du droit du Canada, l'Association Jeunesse Canada (YouCAN!), le Toronto Youth Cabinet et Élections Canada a confirmé l'importance d'inclure la voix des jeunes aux processus politiques[69]. En plus de proposer divers moyens d'engager la jeunesse dans le processus politique traditionnel – notamment par des programmes d'éducation, des modes de scrutin innovateurs (le vote par Internet, par exemple) et l'abaissement de l'âge électoral – beaucoup de jeunes laissent entendre qu'une transformation du

système électoral qui permettrait l'expression de voix diversifiées contribuerait grandement à donner aux enjeux qui touchent les jeunes plus de présence dans la gouvernance démocratique. Bien sûr, rien ne garantit que la diversification des voix par un nouveau système électoral suscitera l'intérêt des groupes décrocheurs ou marginalisés, mais la promotion de nouvelles voix politiques constitue en soi l'un des avantages éventuels les plus importants de la réforme électorale.

2.4.5 Précédents à l'échelle internationale

Les précédents qui ont eu lieu à l'échelle internationale ont eux aussi contribué à donner de l'importance à la réforme électorale dans le débat politique depuis environ dix ans. Il se produit présentement un processus d'apprentissage au niveau international : les réformes institutionnelles mises en œuvre dans d'autres pays attirent l'attention des politiciens et du public sensibilisé à la question au Canada. La Nouvelle-Zélande, l'Italie et le Japon ont tous adopté un nouveau système électoral au cours de la dernière décennie. Même le Royaume-Uni (où est né le système uninominal majoritaire actuellement en vigueur au Canada) a envisagé une réforme et mis sur pied la Commission Jenkins à la fin des années 1990. Les parlements établis en Écosse et au Pays de Galles en 1999 disposent tous deux d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte à l'allemande. De même, les gouvernements nouvellement établis dans plusieurs États successeurs des républiques soviétiques sont engagés depuis dix ans dans un processus de conception d'un système électoral[70]. Fait intéressant, la plupart de ces pays ont opté pour une forme ou une autre de système électoral mixte, soit un système de représentation proportionnelle mixte, soit un système parallèle (comme le système mixte sans compensation; voir le chapitre 4). Certains observateurs soutiennent que la popularité de ces systèmes et des autres systèmes mixtes s'explique du fait qu'ils combinent « l'obligation de rendre compte associée au vote à majorité relative dans les circonscriptions uninominales aux qualités d'ajustement proportionnel propres aux listes régionales ou nationales[71] ».

Les efforts de réforme à l'échelle internationale indiquent que, dans certaines circonstances, la volonté d'améliorer la performance démocratique peut avoir plus de poids que l'inertie institutionnelle et culturelle qui milite contre la réforme.

2.5 La réforme électorale et la scène politique au Canada

Les Canadiennes et les Canadiens ont une certaine expérience historique de la réforme électorale et des débats qui y sont associés. L'introduction de certaines réformes électorales dans l'Ouest canadien au cours des années 1930 et les débats qui ont eu cours au Québec et à l'échelon fédéral de la fin des années 1970 et au début des années 1980 illustrent le fait que le public canadien s'est déjà attaqué à la question de réformer le système électoral. L'introduction du droit de vote des femmes à l'époque de la Première Guerre mondiale et du droit de vote des Autochtones dans les années 1960 sont d'autres exemples de réformes significatives et importantes du système électoral canadien.

Depuis quelques années, le système électoral fait de nouveau l'objet d'un examen approfondi visant une éventuelle innovation dans cette institution, en particulier dans l'optique de dynamiser la démocratie canadienne. Cet intérêt pour la réforme électorale coïncide avec les expériences effectuées récemment dans plusieurs démocraties industrielles de pointe, dont le Japon, l'Italie, l'Écosse, le Pays de Galles et la Nouvelle-Zélande, qui ont toutes entrepris une réforme importante de leur système électoral. Les partisans de la réforme électorale au Canada affirment qu'il est temps de remettre en question les vertus de notre système de scrutin uninominal majoritaire à un tour et plus particulièrement sa capacité de produire des gouvernements majoritaires puissants à parti unique. Beaucoup sont d'avis que cette supposée force de notre système a en fait contribué à l'affaiblissement de l'opposition et à l'inefficacité du Parlement. De plus, le système électoral du Canada présente des déficiences quant à sa représentation de la diversité, en ce qui concerne tant la diversité démographique que la représentation équitable de l'opinion publique. À cet égard, les réformateurs

soutiennent qu'il est temps que notre système électoral reflète les réalités du XXIe siècle et représente avec plus d'exactitude la remarquable diversité sociale et culturelle de notre pays.

Étant donné la nature et l'envergure des débats sur la réforme électorale qui ont cours dans de nombreuses régions du pays, la grande question porte désormais sur la façon d'évaluer le système électoral actuel et les autres solutions possibles. Dans le chapitre 3, nous expliquerons comment on peut évaluer le système actuel et décider s'il est temps de le modifier.

---

1 A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*, 2e éd., Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997, p. 17.

2 Selon Farrell, l'étendue des circonscriptions (le nombre de représentants élus dans chaque circonscription) est le principal facteur pour la détermination de la proportionnalité : plus le nombre de représentants élus dans une circonscription donnée est élevé, plus les résultats d'ensemble sont proportionnels. La formule électorale elle-même a aussi une certaine importance, mais pas aussi décisive. Voir D. M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londres, Prentice Hall, 1997, p. 144.

3 Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 1, p. 62-63.

4 Ce quotient, le quotient de Droop, se calcule par la formule suivante : [Nombre total de votes valides / (Nombre total de sièges) + 1] + 1. Exemple : Dans une circonscription où 3 sièges sont en jeu et 100 votes sont valides, le quotient serait de [100 / (3+1)]+1, soit 26. Donc, pour être élu dans cette circonscription hypothétique, un candidat devrait obtenir au moins 26 p. 100 des suffrages. Exemple tiré de Farrell, *op. cit.* note 2, p. 117-119.

5 Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 1, p. 85.

6 Dans certains cas, un parti peut remporter une part de sièges réservés aux candidats locaux plus grande que le pourcentage des voix obtenues par son parti. Nous approfondirons cette question au chapitre 4.

7 Les partis placent généralement en tête de liste leurs candidats « vedettes », ainsi que des candidats de groupes cibles (femmes, minorités ethniques et Autochtones, par exemple) qui risquent d'avoir du mal à se faire élire dans une circonscription.

8 M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, « Mixed-Member Systems: A Definition and Typology », dans *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 14.

9 A. Lijphart, « Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems », dans *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, A. Lijphart et B. Grofman (dir.), New York, Praeger, 1984, p. 208–210.

10 S. R. Reed et M. S. Thies, « The Consequences of Electoral Reform in Japan », *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, dans M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 382.

11 Shugart et Wattenberg, *op. cit.* note 8. Pour les nombreuses variations sur ces systèmes mixtes ou hybrides – il semble y en avoir des dizaines de types différents en usage dans le monde aujourd'hui, si on tient compte des systèmes d'élection de gouvernements subnationaux – voir L. Massicotte et A. Blais, « Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, vol. 18, nº 3, 1998, p. 341-366.

12 Cette section s'inspire pour beaucoup de D. Pilon, « The History of Voting System Reform in Canada », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 111-122; D. Pilon, *Le renouvellement de la démocratie canadienne : la participation des citoyens à la réforme électorale*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002, version française non paginée : www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/Pilon_Paper.asp; F. L. Seidle, *La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, version française non paginée : www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/seidle/seidle_part1.asp.

13 Voir J. C. Courtney, « Electoral Reform and Canada's Parties », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 91-100; voir aussi Pilon, *ibid.*

14 Pilon, « The History of Voting System Reform in Canada », *op. cit.* note 12, p. 117 de la version anglaise.

15 Canada, *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, Les Éditions du gouvernement du Canada – TPSGC, 1997, p. 65 de la version anglaise.

16 *Ibid.*, p. 68 de la version anglaise.

17 Or, l'adoption de la représentation proportionnelle par les élites conservatrices au pouvoir afin d'éviter leur propre défaite aux mains de leurs adversaires socialistes

avait eu tendance à se produire beaucoup plus tôt – en général de 20 à 30 ans auparavant – dans la plupart des pays d'Europe qu'au Canada.

18 Pilon, « The History of Voting System Reform in Canada », *op. cit.* note 12, p. 116 de la version anglaise.

19 Pilon, *Le renouvellement de la démocratie canadienne*, *op. cit.* note 12, p. 14 de la version anglaise.

20 Canada, *op. cit.* note 15, p. 85 de la version anglaise.

21 *Ibid.*, p. 88 de la version anglaise.

22 A. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans *The Canadian Political Process*, O. Kruhlak, R. Schultz et S. Pobihushchy (dir.), éd. revue, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1973, p. 133-158 (traduction libre).

23 Canada, Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : observations et recommandations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 105-106 de la version anglaise.

24 Seidle, *op. cit.* note 12, p. 9 de la version anglaise.

25 H. Milner, « Obstacles to Electoral Reform in Canada », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 24, nº 1, 1994, p. 46.

26 Il faut souligner qu'il s'agit là de l'opinion personnelle de M. Lévesque et pas nécessairement d'un fait sociologique (à savoir que le scrutin uninominal majoritaire à un tour favorise davantage la corruption que les autres systèmes électoraux). En fait, la culture politique semble jouer un rôle beaucoup plus déterminant que le système électoral dans la promotion du favoritisme et de la corruption.

27 Québec, Ministre d'État à la Réforme parlementaire et électorale, *Un citoyen, un vote : livre vert sur la réforme du mode de scrutin*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979, p. 113.

28 La principale différence entre la proposition du ministère et celle de la commission dirigée par le directeur général des élections est que cette dernière envisageait des circonscriptions plurinominales de plus petite taille. La province aurait été divisée en 21 circonscriptions régionales comptant chacune de 3 à 14 sièges.

29 Milner, *op. cit.* note 25, note de bas de page 25.

30 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, *Rapport, volume 3*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 5 de la version anglaise (traduction libre).

[31] *Ibid.*, p. 84-85 de la version anglaise (traduction libre). (C'est nous qui soulignons.)

[32] Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final*, vol. 1, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991, p. 18 de la version anglaise (traduction libre).

[33] G. Gibson, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Vancouver, 23 décembre 2002; N. Ruff, « BC Deliberative Democracy: The Citizens' Assembly and Electoral Reform 2003-2005 », document présenté au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Halifax, 1er juin 2003.

[34] Cette initiative de réforme électorale à l'Î.-P.-É. suivait une contestation en vertu de la Charte des circonscriptions jumelées uniques utilisées aux élections provinciales. La plainte reposait sur le fait que ces circonscriptions violaient l'article 3 de la Charte, qui garantit le droit de vote et, par voie de conséquence, à une « représentation *effective* ». *Re MacKinnon and Government of Prince Edward Island*, [1993] 101 D.L.R. (4th) 362, p. 393-394 (P.E.I.S.C.[T.D.]), cité dans J. A. Cousins, *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*, Charlottetown, Institute of Island Studies at the University of Prince Edward Island, 2000, p. 20 et 35n.

[35] Île-du-Prince-Édouard, Electoral Reform Commission, *The Prince Edward Island Commission on Electoral Reform*, document électronique : http://www.gov.pe.ca/photos/original/elc_comm_reform.pdf (consulté le 19 décembre 2003), p. i (traduction libre).

[36] Île-du-Prince-Édouard, Electoral Reform Commission, *Report* [final], document électronique : http://www.gov.pe.ca/photos/original/er_premier2003.pdf (consulté le 30 janvier 2004), p. 82 (traduction libre).

[37] *Ibid.*, p. 100-103 (traduction libre).

[38] Parti libéral de l'Ontario, *Government that Works for You: The Ontario Liberal Plan for a More Democratic Ontario*, avril 2003. Dans le cadre de ce processus, le premier ministre Dalton McGuinty a récemment nommé le ministre responsable du Renouveau démocratique, Michael Bryant, qui prévoit faire participer les Ontariens « au processus de renouveau démocratique le plus ambitieux de l'histoire de l'Ontario ». Ontario, ministère du Procureur général et Secrétariat du renouveau démocratique, communiqué de presse, 8 décembre 2003 (traduction libre).

[39] Comme certains critiques l'ont souligné, cependant, c'est sur les banquettes de l'opposition que le Nouveau parti démocratique (NPD) a embrassé l'idée de la réforme électorale; jusqu'ici, au Manitoba et en Saskatchewan, le NPD n'a pas fait preuve du même zèle réformateur depuis qu'il a pris le pouvoir, pas plus que les récents gouvernements néo-démocrates de Michael Harcourt et de Glen Clark en Colombie-Britannique ou celui de Bob Rae en Ontario.

[40] Parti libéral du Québec, « Donner priorité au mode de scrutin », mémoire présenté au Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, novembre 2002; Parti libéral du Québec, « Une réforme nécessaire du mode de scrutin », mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, novembre 2002.

[41] Allocution de Monsieur Jacques P. Dupuis, Leader parlementaire du gouvernement, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques et ministre responsable de la région des Laurentides et de la région de Lanaudière. Congrès de l'IRPP : La réforme des institutions démocratiques II, Montréal, 10 septembre 2003. Voir aussi J. P. Dupuis, « Réforme des institutions démocratiques : un projet en trois axes », *Options politiques*, vol. 24, nº 9, 2003, p. 6-8.

[42] Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick, *Visons plus haut, allons plus loin*, 2003, p. 28.

[43] Seidle, *op. cit.* note 12, p. 22-23 de la version anglaise.

[44] T. Knight, « Unconstitutional Democracy? A Charter Challenge to Canada's Electoral System », *University of Toronto Faculty Law Review*, vol. 57, nº 1, p. 33 (traduction libre). (C'est nous qui soulignons.)

[45] L. Young, *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994, p. ii (traduction libre).

[46] À voix égales, site Web : www.equalvoice.ca/french/ (consulté le 10 septembre 2003).

[47] M. McPhedran avec R. Speirs, « Réduire le déficit démocratique au moyen d'une réforme électorale fondée sur l'égalité », mémoire présenté à la Commission du droit du Canada, 2003, p. iii, document électronique : www.equalvoice.ca (consulté le 10 décembre 2003).

[48] *Ibid.*, p. 221; Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *op. cit.* note 32, p. 93-122 de la version anglaise.

[49] Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Une relation à redéfinir*, vol. 2 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1996, p. 418.

[50] *Ibid.*, p. 417. La Commission royale sur les peuples autochtones a précisé très clairement que le parlement autochtone ne doit pas être considéré comme une solution de remplacement pour l'autonomie gouvernementale autochtone.

[51] Voir, par exemple, H. MacIvor, « A Brief Introduction to Electoral Reform », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p.19-36.

[52] Voir *Russow v. Canada* (A.G.), Court File No. 01-CV-210088 (Ont. S.C.J.), document électronique : www.law-lib.utoronto.ca/testcase (consulté le 19 décembre 2003).

[53] Voir, par exemple, T. Arseneau, « The Representation of Women and Aboriginals Under PR: Lessons From New Zealand », *Options politiques*, novembre 1997, p. 12.

[54] Québec, Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *Prenez votre place! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003, p. 25; Seidle, *op. cit.*, note 12, p. 28 de la version anglaise.

[55] Milner, *op. cit.* note 25, p. 6.

[56] Un peu plus de 58 p. 100 des membres du caucus libéral depuis l'élection de 2000 viennent de l'Ontario. Pour une discussion sur ces distorsions, voir B. Tanguay, « Canada's Political Parties in the 1990s: The Fraying of the Ties that Bind », dans *Canada: The State of the Federation 1998/99: How Canadians Connect*, H. Lazar et T. McIntosh (dir.), Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 217-244; B. Tanguay, « Political Parties and Canadian Democracy: Making Federalism Do the Heavy Lifting », dans *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 296-316.

[57] *Russow v. Canada* (Attorney General), Court File No. 01-CV-210088 (Ont. S.C.J.) (factum du demandeur au paragr. 7), document électronique : www.law-lib.utoronto.ca/testcase (consulté le 10 janvier 2004) (traduction libre).

[58] *Ibid.*, paragr. 9 (traduction libre).

[59] Cousins, *op. cit.* note 34, p. 20.

60 L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) calcule la participation à la fois en fonction du nombre d'électeurs inscrits et du nombre de citoyens en âge de voter. Selon le site Web de l'Institut, « les chiffres sur la population en âge de voter présentent un tableau plus clair de la participation, car ils signalent les problèmes associés à l'inscription des électeurs ou au système d'inscription [...]. Le registre peut sous-représenter la taille véritable de la population ayant le droit de vote si, comme c'est souvent le cas, il ne consigne pas le nom des nouveaux électeurs qui ont atteint l'âge de voter ou ont immigré dans une région donnée. » [TRADUCTION] Voir Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, document électronique : www.idea.int (consulté le 19 décembre 2003). Blais, Massicotte et Dobrzynska soulignent que « les deux mesures ont leurs biais : un calcul fondé sur la population en âge de voter peut sous-estimer le taux de participation, parce que le dénominateur est artificiellement gonflé par la présence de personnes n'ayant pas le droit de vote ». Voir A. Blais, L. Massicotte et A. Dobrzynska, *Pourquoi le taux de participation est-il plus élevé dans certains pays que d'autres?*, document présenté au Symposium sur la participation électorale au Canada, Université Carleton, Ottawa, 18 février 2003, Ottawa, Élections Canada, p. 14, document électronique : www.elections.ca/loi/tur/tuh/TauxPlus.pdf (consulté le 17 février 2004).

61 Devançant, dans l'ordre, la France, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne, la Suisse, les États-Unis et le Mexique, le Canada se classe tout de même mieux que les États-Unis et leur taux de participation de 49 p. 100 à l'élection présidentielle de 2000. Le taux de participation moyen au Canada depuis 1945, sur la base de la population en âge de voter, a été de 68,4 p. 100, contre 48,3 p. 100 aux États-Unis et 48,1 p. 100 au Mexique. L'Italie, avec un taux de participation moyen de 92,5 p. 100, se classe au premier rang des 172 pays étudiés par l'International IDEA. L'Italie dispose également d'un système de vote obligatoire, bien que l'IDEA note un détail assez surprenant : « Les 24 pays qui disposent d'un élément d'obligation associé au vote n'ont qu'une faible avance dans leur taux de participation sur les 147 pays qui n'ont aucune obligation légale. » [TRADUCTION] L'écart entre le taux de participation dans les pays où le vote est obligatoire et ceux où il ne l'est pas serait plus élevé si on se servait du nombre d'électeurs inscrits comme indicateur. Blais, Massicotte et Dobrzynska soutiennent que le taux de participation est d'une douzaine de points plus élevé dans les pays où le vote est obligatoire, *pour autant que le vote obligatoire soit accompagné de sanctions*. Voir Blais, Massicotte et Dobrzynska, *ibid.*, p. 1.

62 Seidle, *op. cit.* note 12, p. 28 de la version anglaise.

[63] Milner, *op. cit.* note 25, p. 7 (traduction libre).

[64] Ces chiffres viennent de données compilées sur 150 pays. Voir Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *op. cit.* note 60.

[65] Blais, Massicotte et Dobrzynska, *op. cit.* note 60, p. 1.

[66] Seidle, *op. cit.* note 12, p. 28 de la version anglaise; M. P. Wattenberg, « The Decline of Party Mobilization », dans *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, R. J. Dalton et M. P. Wattenberg (dir.), New York, Oxford University Press, 2000, p. 71.

[67] J. Pammett et L. LeDuc, « Confronting the Problem of Declining Voter Turnout Among Youth », *Electoral Insight*, vol. 5, nº 2, 2003, p. 5.

[68] Voir, par exemple, Pammett et LeDuc, *ibid.*; E. Gidengil, A. Blais, N. Nevitte et R. Nadeau, « Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics », *Electoral Insight*, vol. 5, nº 2, 2003.

[69] Le forum « Ready, Set, Vote! » a eu lieu le 30 septembre 2003 à Toronto; il a réuni plus de 200 étudiants de la région de Toronto pour des échanges d'opinions et d'idées sur la participation des jeunes au système de gouvernance démocratique, y compris la réforme électorale et les solutions au faible taux de participation des jeunes électeurs. Le rapport final du forum (en version anglaise) se trouve sur le site Web : www.youcan.ca (consulté le 30 janvier 2004).

[70] L'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Croatie, la Géorgie, la Lituanie et la Russie ont toutes adopté au cours des années 1990 des systèmes électoraux mixtes ou « parallèles » combinant la représentation proportionnelle de liste de parti et les circonscriptions à majorité relative. Cependant, à la différence du système allemand, les listes de représentation proportionnelle ne servent pas dans ces cas à compenser d'éventuelles disproportions dans les résultats des élections par circonscription. Voir A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*, 2e éd., Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997, p. 56.

[71] P. Dunleavy et H. Margetts, « Understanding the Dynamics of Electoral Reform », *International Political Science Review*, vol. 16, 1995, p. 27, cité par D. M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londres, Prentice Hall, 1997, p. 167.

Chapitre 3 Valeurs démocratiques et choix d'un système électoral

Dans le chapitre 3, nous étudions la pertinence et le bien-fondé des préoccupations récemment soulevées quant au système électoral. Pour ce faire, nous établissons un cadre d'évaluation du système uninominal majoritaire à un tour en vigueur au Canada et des différents systèmes qui pourraient le remplacer. Quels critères devrions-nous utiliser pour juger le système électoral actuel? Comment devrions-nous choisir entre les différents systèmes électoraux? Comment déterminer quel système est le « meilleur »?

3.1 Systèmes et valeurs

Chacune des principales familles de systèmes électoraux reflète un ensemble de valeurs politiques qui lui est propre. En général, la formule électorale utilisée dans les systèmes majoritaires et à majorité relative a tendance à produire des majorités à la législature. Ces systèmes (dont fait partie le scrutin uninominal majoritaire à un tour canadien) poussent les partis à la modération idéologique et à l'élargissement de leurs assises. Dans ces systèmes, le pouvoir oscille vraisemblablement entre deux partis dominants. Le parti qui perd l'élection forme un « gouvernement en attente ». Les systèmes majoritaires et à majorité relative favorisent les liens territoriaux entre les électeurs et leurs élus[1]. Pour leur part, les systèmes à représentation proportionnelle permettent de refléter la diversité d'opinions des électrices et des électeurs à la législature. Ils « sont conçus pour produire la plus grande adéquation possible entre votes et sièges, de manière à éviter les votes gaspillés et à créer des parlements qui reflètent adéquatement les choix politiques de l'électorat[2]. » Les systèmes hybrides, mixtes ou parallèles cherchent à combiner des éléments des systèmes majoritaires et à majorité relative et des systèmes à représentation proportionnelle.

Bien entendu, les systèmes majoritaires et à majorité relative et les systèmes à représentation proportionnelle possèdent des valeurs additionnelles. Il nous importe ici de savoir comment faire la distinction entre ces valeurs et comment les relier au contexte canadien. Pour ce faire, nous examinons maintenant les critères utilisés par les spécialistes des systèmes électoraux pour évaluer les différentes manières de traduire les votes en sièges, ainsi que les commentaires et les réactions que nous avons reçus des citoyennes et des citoyens durant le processus d'examen.

3.2 Évaluation des systèmes électoraux

L'évaluation des systèmes électoraux peut être *empirique* ou *normative*. On peut juger empiriquement des conséquences probables (en termes de coûts, d'efficacité, de représentativité) des différents types de systèmes électoraux. Les jugements normatifs, quant à eux, déterminent si ces conséquences sont « bonnes » ou « mauvaises », « importantes » ou « triviales »[3]. Il n'existe pas de méthode infaillible pour déterminer la supériorité d'un système électoral donné sur les autres. De plus, un système électoral ne peut favoriser à la fois toute la gamme des valeurs démocratiques d'une société. On devra nécessairement faire des compromis et accepter des tensions entre les valeurs les plus importantes. À des moments différents, les cultures politiques seront attachées à certaines valeurs plutôt qu'à d'autres, et ces valeurs pourront changer avec le temps.

Bryan Schwartz et Darla Rettie, deux chercheurs canadiens, ont compilé une liste de 13 critères d'évaluation des modèles électoraux, à partir des travaux de la commission royale de la Nouvelle-Zélande et du document *La conception des systèmes électoraux* de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale[4]. Selon eux, un système électoral devrait faire la promotion des 13 valeurs suivantes :

- **La représentation géographique ou territoriale de l'électorat :** Chaque secteur (une circonscription, par exemple) doit élire des députés responsables devant ce secteur.

La Commission royale sur le système électoral de la Nouvelle-Zélande a utilisé un ensemble de dix critères pour évaluer le scrutin uninominal majoritaire à un tour et les systèmes de remplacement :

- équité entre les partis politiques, qui correspond au rapport entre le nombre de vote et le nombre de sièges obtenus par un parti ;
- représentation effective des minorités et des groupes d'intérêts ;
- représentation effective des Maoris ;
- intégration politique, c'est-à-dire une vie politique inclusive et un respect des opinions diverses ;
- représentation effective des électrices et des électeurs ;
- participation effective des électrices et des électeurs ;
- gouvernement efficace ;
- parlement efficace ;
- partis efficaces ; et
- légitimité : les citoyennes et les citoyens devraient percevoir leur système comme légitime.

En se servant de ces dix critères, la commission royale est arrivée à la conclusion que le système de représentation proportionnelle mixte et le système de vote unique transférable sont tous deux préférables au scrutin uninominal majoritaire à un tour sur tous les plans, sauf ceux de la représentation effective des électrices et des électeurs – puisque le lien territorial entre un élu et son électorat est un des avantages les plus importants du scrutin uninominal majoritaire à un tour – et du gouvernement efficace, pour lequel les trois systèmes sont plus ou moins égaux. Finalement, la commission royale a jugé qu'un système de représentation proportionnelle mixte de type allemand serait le plus approprié pour la Nouvelle-Zélande.

Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System, Chapter 4 Electoral Democracy, Wellington, Government Printer, 1986.

- **L'équité :** La représentation des partis politiques doit refléter adéquatement la diversité des opinions dans la société – « si la moitié moins un des électeurs dans chaque circonscription donnent leur appui à un parti et que celui-ci n'obtient aucun siège, le système ne traduit pas adéquatement la volonté du peuple[5]. »
- **La représentation démographique :** La législature doit être, autant que possible, un « miroir de la nation ». Elle doit regrouper en son sein des hommes et des femmes ainsi que des membres des différents groupes religieux, ethniques et linguistiques qui composent la société.
- **L'accessibilité :** Il doit être facile de voter, ce qui veut dire qu'il ne doit pas être trop difficile de s'inscrire et que le bulletin de vote ne doit pas prêter à confusion. De plus, le scrutin doit être secret, de manière à ce que les choix puissent être exprimés librement et sans crainte de représailles.
- **La reconnaissance des votes :** Une électrice ou un électeur doit savoir que son vote compte dans le résultat final. Dans les systèmes où il y a beaucoup de votes *gaspillés* – c'est-à-dire des votes qui ne servent à l'élection d'aucun candidat parce que seul le vainqueur l'emporte –, les candidats ou les partis qui arrivent en deuxième ou troisième place n'obtiennent aucun résultat législatif, même s'ils obtiennent une part importante des suffrages exprimés.
- **Le principe d'une personne, un vote :** Chaque vote doit avoir à peu près le même poids.
- **Une législature efficace :** Une législature efficace a le pouvoir d'adopter des lois et d'examiner minutieusement les actions du gouvernement.
- **L'imputabilité :** Les électrices et les électeurs doivent pouvoir rendre les élus redevables de leurs actes au sein de la législature ou dans le gouvernement.
- **La recherche de consensus :** Un système électoral doit contribuer à la diminution des tensions dans la société en récompensant des candidats qui peuvent recevoir des appuis au-delà de groupes restreints.

- **Un gouvernement stable et efficace :** Un gouvernement doit être en mesure de réaliser son programme électoral.
- **Une opposition parlementaire efficace :** L'opposition doit être en mesure de considérer la législation d'un œil critique et d'offrir une solution de rechange au gouvernement en place. Le système électoral doit empêcher le développement d'une attitude triomphaliste qui rendrait les dirigeants insensibles aux opinions et aux besoins des électeurs de l'opposition.
- **La facilité d'administration :** Le système électoral ne doit pas engendrer de coûts astronomiques et être difficile à administrer.
- **La facilité de transition :** Le gouvernement doit pouvoir coordonner facilement le passage d'un système électoral à un autre. Plus les systèmes sont différents, plus la réforme sera difficile.

« [Le scrutin uninominal majoritaire à un tour] [...] montre des lacunes certaines lorsqu'on l'examine à la lumière d'au moins trois des critères que les Canadiens ont identifiés comme des critères électoraux clés. Selon l'un de ces critères, il devrait, en principe, y avoir une correspondance raisonnable entre le soutien des électeurs à un parti et le nombre de sièges qu'il obtient. À cet égard, le système actuel produit souvent des iniquités manifestes. Un autre critère veut qu'un système électoral encourage les partis à trouver des solutions novatrices pour unir la population. Le système actuel tend plutôt à détruire l'unité nationale. Il encourage certains partis à concentrer leurs efforts dans quelques régions pour obtenir un soutien de base et à miser sur des griefs régionaux. Un troisième critère détermine que le système devrait produire un Parlement qui est représentatif géographiquement. Le système actuel laisse souvent des provinces ou des régions sans député dans le parti au pouvoir. »

R. Schwartz et D. Rettie, *Valoriser les Canadiens : les options pour la réforme du système électoral au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002, p. 97.

Les auteurs ont aussi analysé les documents spécialisés sur la réforme électorale au Canada rédigés depuis 1979, afin de déterminer l'importance de ces 13 critères, selon leur fréquence, pour les différents auteurs[6]. La représentation démographique (la législature comme miroir de la nation) et l'équité (l'adéquation entre le pourcentage des voix exprimées et le nombre de sièges obtenus) sont les critères les plus importants pour les experts. Viennent ensuite le développement de partis vraiment nationaux, la stabilité et l'efficacité du gouvernement, la représentation géographique, la réduction au minimum des votes gaspillés et l'imputabilité.

Nombre de citoyennes et de citoyens qui ont participé au processus de consultation sur la réforme électorale de la Commission ont confirmé l'importance des valeurs et des critères énumérés plus haut. En plus de soulever des questions générales et d'émettre des points de vue sur les votes perdus et la « légitimité » du système de scrutin uninominal majoritaire à un tour du Canada, nombre de Canadiennes et de Canadiens entendus par la Commission se sont montrés préoccupés par un manque de représentation effective. On a semblé particulièrement alarmé par un manque de diversité dans la représentation, à la fois sur le plan démographique – en ce qui a trait à la représentation des femmes, des groupes minoritaires et des peuples autochtones – et sur celui des idées, dans le sens que le Parlement bénéficierait grandement de la présence d'une pluralité de points de vue. De nombreux citoyens ont également exprimé leur désapprobation par rapport au processus contradictoire en politique, surtout dans le cas des campagnes négatives, avant et après les élections. Ils souhaitent plutôt l'avènement d'une démocratie basée sur la coopération et la recherche de consensus, capable d'aborder efficacement les questions politiques importantes.

À partir des documents existants et des opinions et commentaires reçus pendant son processus de consultation, la Commission a établi une liste de dix critères pour l'évaluation du système canadien de scrutin uninominal majoritaire à un tour qui figurent au tableau 3.

Tableau 3 Dix critères d'évaluation des systèmes électoraux

- représentation des partis
- représentation démographique
- diversité des idées
- représentation géographique
- gouvernement efficace
- gouvernement responsable
- opposition efficace
- reconnaissance des votes
- équilibre régional
- prise de décision inclusive

3.3.1 Représentation des partis

Un système électoral est juste, ou représentatif de la situation politique d'un pays, si le groupe parlementaire de chaque parti correspond en gros au pourcentage des voix exprimées en sa faveur. Depuis 1945, les résultats des élections fédérales au Canada ont été parmi les plus *disproportionnés* des démocraties établies. Selon Farrell, le Canada se place, en termes de représentativité (correspondance entre pourcentage des sièges au parlement et pourcentage des votes exprimés), au 35e rang sur 37 démocraties[7].

C'est un fait reconnu que les partis régionaux obtiennent une représentation parlementaire beaucoup plus importante que leur part du vote national, alors que les partis dont les électeurs sont distribués sur tout le territoire obtiennent d'habitude moins de sièges qu'ils ne devraient[8]. Par exemple, il est possible pour un parti qui est arrivé deuxième en ce qui a trait au pourcentage des votes reçus d'obtenir une majorité des sièges au parlement.

Il existe plusieurs exemples de résultats d'élections provinciales et fédérales qui déforment la conversion des votes en sièges. En 1997, par exemple, le Parti libéral a remporté la majorité des sièges avec moins qu'une majorité des votes. De même, en 1990, le Nouveau

parti démocratique de l'Ontario a remporté 57,7 p. 100 des sièges avec 37,6 p. 100 du vote populaire. Enfin, en 2000, le Parti progressiste-conservateur de l'Île-du-Prince-Édouard a obtenu 96,3 p. 100 des sièges avec 57,9 p. 100 du vote populaire[9].

Le peu de données de sondages disponibles indiquent que la majorité des électeurs canadiens sont en désaccord avec le système de scrutin uninominal majoritaire à un tour. Les recherches de Howe et Northrup montrent qu'une majorité d'électeurs pensent que le scrutin uninominal majoritaire à un tour est « inéquitable » ou « inacceptable », surtout parce qu'un parti peut remporter une majorité de sièges, et donc former un gouvernement majoritaire, sans avoir obtenu la majorité des voix exprimées (voir chapitre 1, figure 1)[10]. Même si d'autres recherches suggèrent que la majorité des Canadiens ont de la difficulté à comprendre le système actuel[11], il demeure qu'un nombre croissant de citoyennes et de citoyens ne sont pas d'accord avec les résultats issus du système existant.

3.3.2 Représentation démographique

La représentation démographique a trait à l'importance d'un système électoral qui représente largement les divers éléments de la société, y compris les femmes, les groupes minoritaires et les peuples autochtones. Selon les opinions que la Commission a entendues tout au long de son processus de consultation, les parlements fédéral et provinciaux devraient refléter le plus possible la composition de la société. L'étude de Schwartz et Rettie fait écho à ce sentiment et note que « dans une certaine mesure, le parlement devrait être un 'miroir de la nation'. Il devrait compter des hommes et des femmes, [...] et traduire diverses affiliations religieuses et communautés linguistiques et divers groupes ethniques[12]. »

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour ne fait pas bonne figure au chapitre de la représentation démographique. Le Canada, qui compte 21 p. 100 de femmes députés, est au 36e rang mondial en la matière, après la plupart des pays européens et l'Australie, mais avant la France, les États-Unis et le Royaume-Uni[13]. Dans l'ensemble, les systèmes électoraux majoritaires et à majorité relative semblent présenter plus d'obstacles à l'élection des femmes que le scrutin de liste ou le système de représentation proportionnelle

Tableau 4 Femmes élues aux chambres basses des démocraties industrielles en 2003

Système électoral	Pays	Pourcentage de femmes élues	Moyenne
Scrutin de liste	Suède	45,3	
	Danemark	38,0	
	Finlande	37,5	
	Pays-Bas	36,7	
	Norvège	36,4	
	Belgique	35,3	
	Autriche	33,9	28,9
	Islande	30,2	
	Espagne	28,3	
	Suisse	23,0	
	Portugal	19,1	
	Luxembourg	16,7	
	Israël	15,0	
	Grèce	8,7	
Vote unique transférable	Irlande	13,3	
	Malte	7,7	10,5
Représentation proportionnelle mixte	Allemagne	32,2	
	Nouvelle-Zélande	28,3	
	Italie	11,5	19,8
	Japon (mixte sans compensation)	7,3	
Uninominal majoritaire à un tour	*CANADA*	*20,6*	
	Royaume-Uni	17,9	17,6
	États-Unis	14,3	
Majoritaire	Australie	25,3	18,8
	France	12,2	
Représentation proportionnelle/ Semi-proportionnel/ Uninominal majoritaire à un tour /Majoritaire	(N=20)		19,7
	(N=5)		18,2

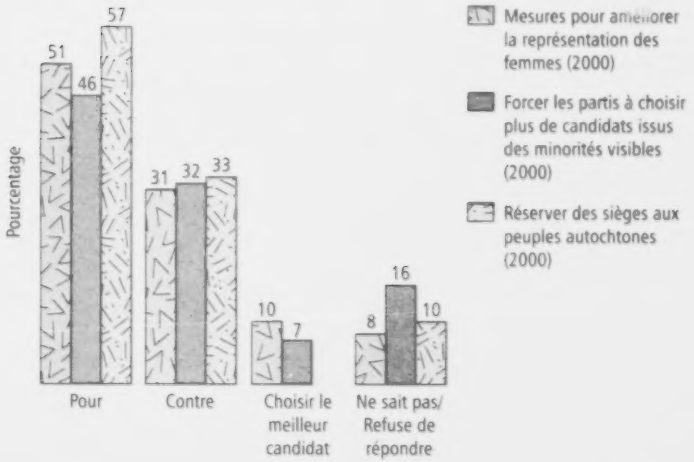
Adapté de D. Studlar, « Will Canada Seriously Consider Electoral Reform? Women and Aboriginals Should », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 129, tableau 10-1. Données de 2003 compilées à partir du site Web de l'Union interparlementaire : http://ipu.org/wmn-e/classif.htm (consulté le 19 décembre 2003).

mixte[14]. Comme le montrent les données du tableau 4, les pays qui utilisent le scrutin de liste élisent environ 9 p. 100 plus de femmes que les pays qui utilisent un système de représentation proportionnelle mixte (28,9 p. 100 contre 19,8 p. 100), système qui, pour sa part, fait élire 2 p. 100 plus de femmes que le système uninominal majoritaire à un tour. Statistiquement, la différence entre le scrutin uninominal majoritaire à un tour et le système de représentation proportionnelle mixte n'est pas énorme. Par contre, Arseneau montre, dans son examen de l'expérience néo-zélandaise après l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte au milieu des années 1990, que la première élection réalisée selon ce système, en 1996, a eu pour résultat « un nombre record de femmes et de Maoris élus au Parlement[15] ». Ce qui est encore plus important, selon elle, c'est que les femmes et les Maoris ont eu tendance à obtenir leurs meilleurs résultats dans les sièges de liste, ou sièges compensatoires.

En 2000, environ un tiers des électeurs canadiens pensaient que la sous-représentation des femmes à la Chambre des communes constituait un problème[16]. Une réforme électorale qui amènerait un certain élément de proportionnalité dans notre système améliorerait sans aucun doute la situation, même s'il est impossible d'en évaluer l'impact exact. Certains observateurs ont indiqué que, bien que la proportion de femmes législatrices ait augmenté en Nouvelle-Zélande après l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte, le pourcentage de femmes ministres a en fait diminué[17]. La représentation proportionnelle peut donc ne pas être suffisante pour garantir une représentation effective. Néanmoins, l'ajout d'une certaine forme de proportionnalité au système électoral pourrait améliorer la représentation des femmes à la Chambre des communes.

Les femmes ne sont pas le seul groupe désavantagé par le scrutin uninominal majoritaire à un tour et sous-représenté dans les parlements canadiens. Les minorités ethniques et les Autochtones ont également moins d'élus que ce à quoi on pourrait s'attendre compte tenu de leur population. En 1996, ils formaient respectivement 11 et 3,5 p. 100 de la population canadienne, mais ne comptaient que 6 et 2 p. 100 des députés[18]. Comme dans le cas de la sous-représentation des femmes, quelque 35 p. 100 des électeurs canadiens pensent que la

sous-représentation des groupes minoritaires est préoccupante et près de la moitié d'entre eux sont favorables à des mesures permettant d'accroître le nombre de candidats issus de minorités[19]. Dans le cas des Autochtones, 57 p. 100 des répondants favorisent la création de sièges réservés aux élus autochtones[20]. La figure 5 illustre ces résultats.



L'avantage des systèmes de représentation proportionnelle par rapport au scrutin uninominal majoritaire à un tour en matière de représentation démographique vient du fait que les listes pour les sièges compensatoires (système de représentation proportionnelle mixte) et pour les circonscriptions multinominales (scrutin de liste) peuvent être utilisées pour placer les femmes et les candidats issus de minorités dans des positions moins difficiles, rendant donc leur élection plus probable (ce qui pourrait être un type de discrimination positive). Au mieux, les systèmes de représentation proportionnelle « posent moins de barrières à la représentation démographique que les systèmes uninominaux[22] ».

3.3.3 Diversité des idées

L'idée d'encourager l'expression d'un large éventail de points de vue est intimement liée aux critères de représentations démographique et géographique. Pour permettre aux parlements de représenter les désirs de l'électorat, les systèmes électoraux doivent tenter de refléter la diversité des idées et des intérêts des citoyens. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, une des raisons principales de l'importance accordée aujourd'hui à la réforme électorale au Canada est que les citoyens veulent que le système de gouvernance démocratique fasse place à une plus grande diversité de points de vue. On considère que la capacité d'un système électoral à représenter les différentes voix d'un pays est importante pour sa légitimité.

Le système uninominal majoritaire à un tour du Canada ne laisse pas beaucoup de place à un large éventail de points de vue dans le processus de prise de décision. Puisque de petits partis ou des partis nationaux, comme le Parti Vert du Canada, ont de la difficulté à remporter des sièges au Parlement, les seules idées pouvant influencer les politiques et le processus de prise de décision sont celles du parti dominant. En même temps, on s'inquiète de plus en plus du fait que le système ne tienne pas compte des intérêts et des idées d'une vaste part de la population canadienne, comme en témoigne le peu de place qu'occupent les points de vue et les intérêts des jeunes dans les processus politiques traditionnels. Si « le Canada est fondé sur l'acceptation des différences[23] » – une opinion entendue par la Commission tout au long de ses consultations –, le système électoral

actuel ne semble pas être en mesure d'assurer que la diversité de la société et de ses idées soit reflétée de manière adéquate par son système de gouvernance démocratique. En fait, le scrutin uninominal majoritaire à un tour du Canada semble mal répondre aux attentes de plus en plus grandes dans ce domaine important.

> « Il est *urgent* que le système électoral canadien soit réformé pour que TOUS les citoyens soient représentés au Parlement. Le système actuel prive de leurs droits électoraux tous ceux dont les idées ne sont pas représentées par le parti de la majorité, et ce, dans chaque circonscription. Les citoyennes et les citoyens du Canada n'obtiendront une représentation équitable que dans un système équitable. Le système uninominal majoritaire à un tour est archaïque et a été abandonné dans la plupart des pays du monde. Il est temps de faire de même au Canada. » [TRADUCTION]
>
> Paul van Dooren, Calgary (Alberta), Commentaires recueillis à l'aide du processus de consultation de la Commission du droit du Canada, le 17 mai 2003

3.3.4 Représentation géographique

On entend par « représentation géographique » la possibilité pour les électeurs d'élire un représentant au parlement fédéral ou provincial qui soit « ultimement responsable devant cette région[24] ». On considère généralement que la représentation géographique est la force principale du scrutin uninominal majoritaire canadien. En effet, ce système accorde une grande importance à la représentation géographique, c'est-à-dire à la solidité et à la clarté du lien entre les électeurs d'une circonscription et leur représentant. Pour nombre d'observateurs, la possibilité pour les électeurs de savoir qui contacter lorsqu'ils ont des « problèmes personnels ou locaux » est l'une des caractéristiques les plus intéressantes du système uninominal majoritaire à un tour[25].

Bien que la représentation géographique soit une des forces du système uninominal majoritaire à un tour, elle est aussi cause de soucis grandissants. Premièrement, les quelques recherches qui ont été faites

sur la représentation géographique suggèrent que le lien entre les électeurs et leur représentant élu pourrait ne pas être aussi important que ce que l'on croyait au premier abord. Par exemple, des recherches menées au Royaume-Uni indiquent que « l'étroitesse du lien entre député et circonscription est d'habitude exagérée[26] », puisqu'environ 50 p. 100 de la population est incapable de nommer son député et que seulement 10 p. 100 l'a contacté au cours des cinq dernières années[27]. Même si ces constatations ne doivent pas diminuer l'importance du lien entre électeurs et député, elles indiquent tout de même que cette valeur si souvent mentionnée du scrutin uninominal majoritaire à un tour n'est pas à l'abri d'améliorations ou de réforme.

Deuxièmement, à plusieurs moments pendant le processus de consultation de la Commission, les citoyens ont indiqué que le lien entre citoyens et députés, bien qu'il soit important, pourrait ne plus correspondre vraiment aux valeurs et aux expériences des Canadiennes et des Canadiens. La population canadienne est beaucoup plus mobile et diversifiée qu'autrefois et les citoyens s'identifient souvent à des communautés d'intérêts qui ne se définissent pas géographiquement ou qui se trouvent à l'extérieur de leur secteur de résidence. Une conception avant tout territoriale de notre système électoral pourrait donc se révéler quelque peu restrictive. Peut-être est-il temps d'envisager des réformes qui permettront un équilibre entre la valeur de la représentation directe et le désir d'incorporer des intérêts extra-géographiques au système de gouvernance démocratique.

3.3.5 Gouvernement efficace

Un gouvernement efficace est un gouvernement qui est en mesure de préparer et d'appliquer différents programmes législatifs et politiques[28]. Comme l'indique Blais dans son analyse des critères d'évaluation des systèmes électoraux, « [n]ous voulons un gouvernement *efficace*, un gouvernement capable de gérer l'État efficacement[29] ». Le système uninominal majoritaire à un tour a tendance à produire des gouvernements majoritaires efficaces qui peuvent « exercer un leadership énergique et innovateur durant tout leur mandat et qui peuvent suivre un programme cohérent. Ils sont capables de prendre des décisions audacieuses et, parfois, impopulaires[30]. » Il en est certainement ainsi au

Canada : les 37 élections générales tenues depuis 1867 ont donné 29 gouvernements majoritaires[31]. Bien sûr, il est possible que cet effet du scrutin uninominal majoritaire à un tour soit problématique, car les gouvernements majoritaires peuvent produire des oppositions faibles. Contrairement à l'opinion des années 1950, la tendance du système uninominal majoritaire à produire des gouvernements majoritaires est aujourd'hui considérée comme une cause importante du déficit démocratique, puisqu'elle diminue l'efficacité des parlements fédéral et provinciaux. Néanmoins, un gouvernement efficace est une valeur importante pour les Canadiennes et les Canadiens compte tenu de la complexité croissante de la situation internationale.

3.3.6 Gouvernement responsable

Un gouvernement est responsable lorsque les électeurs sont en mesure d'identifier les responsables des politiques, de les tenir responsables de leurs décisions et, si besoin est, de les démettre de leurs fonctions. « Une fois élus, les législateurs sont libres de faire ce qu'ils veulent. Mais les électeurs sont capables de ne pas les réélire s'ils ont l'impression qu'ils n'ont pas fait du bon travail. Ceci incite les députés à être sensibles aux opinions de leurs électeurs[33]. » Ce phénomène a longtemps été considéré comme un aspect positif du système électoral uninominal majoritaire à un tour canadien. Par contre, durant la dernière décennie, marquée comme on le sait par une fragmentation des partis nationaux et la disparition d'une opposition unie pouvant être vue comme un « gouvernement en attente », de plus en plus d'électeurs, ne voyant pas de parti en mesure de remplacer le parti au pouvoir, ont trouvé difficile de « renvoyer » des partis ou des députés quand ils étaient mécontents de leur travail.

3.3.7 Opposition efficace

La volonté de voir un système électoral encourager le développement d'une opposition « efficace » est intimement liée aux critères d'efficacité et de responsabilité. « Le système électoral devrait encourager la présence d'une opposition capable de critiquer les lois et de présenter une solution de rechange au gouvernement en place[34]. » Puisque le

système uninominal majoritaire à un tour du Canada encourage la formation de gouvernements majoritaires, les partis d'opposition sont souvent incapables d'attaquer les lois ou les politiques qui leur semblent inefficaces ou contre-productives. « Il arrive souvent qu'un parti remporte une majorité éclatante avec seulement 40 p. 100 du vote populaire. Dans ce cas, il n'y a presque pas de raison de faire de la place pour un autre parti[35]. »

De plus, à la suite des renversements importants d'allégeance qui surviennent parfois dans le système uninominal majoritaire à un tour, certains partis sont inutilement condamnés à être pratiquement exclus du processus politique. On peut citer quelques exemples récents de ce phénomène, aussi bien sur la scène fédérale que dans les provinces. Par exemple, à l'élection générale de 2001 en Colombie-Britannique, 21,5 p. 100 du vote populaire est allé aux néo-démocrates, mais ceux-ci n'ont remporté que 2 des 79 sièges à la législature. Les 77 autres sièges sont allés aux libéraux. Lors de l'élection fédérale de 1993, le Parti progressiste-conservateur a perdu 167 de ses 169 sièges, et ce malgré le fait qu'il ait reçu 16 p. 100 du vote populaire. Nous ne prétendons pas que ces partis auraient dû rester au gouvernement (dans les deux cas, la volonté de changement des électeurs était très forte), mais l'envergure de leur défaite a été beaucoup trop grande et a contribué, dans un même temps, à « l'inefficacité » de l'opposition parlementaire.

3.3.8 Reconnaissance des votes

Si les électeurs ont l'impression que leurs votes n'ont pas d'influence sur le résultat final des élections, il y a peu de chance qu'ils participent aux élections[36]. Par exemple, d'aucuns soutiennent qu'on ne tient pas compte des votes des électeurs ayant voté pour un candidat perdant. Bien qu'il soit difficile de résoudre complètement le problème des votes « non reconnus » – même dans les systèmes proportionnels, par exemple, il arrive qu'un candidat ou un parti soit exclu des processus de prise de décision –, il est important de le réduire autant que possible. Le vote est un des moyens d'expression politique des citoyens et il indique quelles sont les opinions dont les électeurs voudraient qu'on tienne compte dans le système de gouvernance démocratique.

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour n'est pas très efficace comme moyen de réduire les votes ignorés. En effet, plusieurs observateurs prétendent que, dans notre système électoral, c'est la plupart des votes qui sont ignorés[37]. Le tableau 5 montre un résultat typique du scrutin uninominal majoritaire à un tour. Dans ce scénario, le Parti Blanc remporte une majorité de sièges au parlement même si 60 p. 100 des électeurs ont opté pour un candidat d'un autre parti. Plusieurs observateurs, dont ceux qui ont participé au processus de consultation de la Commission, pensent que les gens qui ne votent pas pour le parti gagnant ont peu d'influence sur le processus politique de prise de décision et sont en voie de devenir déconnectés de la politique[38].

Tableau 5 Résultat typique d'une élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour

Parti	Pourcentage du vote populaire	Pourcentage de sièges remportés
Rouge	15	15
Blanc	39	52
Bleu	11	7
Vert	15	5
Orange	20	19
Total	100	100

Le phénomène des votes ignorés a également contribué au développement du vote stratégique, selon lequel les électeurs votent pour des candidats de partis qu'ils n'appuient pas, simplement pour faire en sorte qu'un candidat encore moins apprécié ne puisse remporter un siège. Des chercheurs estiment que le vote stratégique peut atteindre 30 p. 100 lors de certaines élections[39].

3.3.9 Équilibre régional

Dans un pays aussi varié géographiquement que le Canada, il est important que toutes les régions du pays soient représentées dans le système de gouvernance démocratique et ses processus de prise de décision. Le système ne devrait pas désavantager les partis dont l'appui est bien réparti à travers le pays et avantager ceux dont la base est régionale[40]. Un problème familier du scrutin uninominal majoritaire canadien est qu'il encourage la régionalisation de la politique. À la fin des années 1960, le professeur Alan Cairns a écrit que selon lui le système électoral canadien exacerbe les différences régionales et ethnolinguistiques en poussant les partis à promouvoir les tensions religieuses, le nationalisme et le régionalisme[41]. Selon lui, le scrutin uninominal majoritaire à un tour bénéficie aux partis régionaux d'une manière qui ne reflète pas adéquatement leur pourcentage du vote populaire national. Les partis qui ont un fort appui dans une région en particulier ont plus de chances de voir cet appui converti en sièges. En même temps, les partis qui essaient de développer une stratégie nationale sont systématiquement désavantagés par le système électoral parce que leurs appuis sont souvent trop répartis pour leur permettre de remporter des circonscriptions. Un parti peut recevoir une part appréciable du vote populaire à l'échelle nationale, mais s'il arrive bon deuxième dans chaque circonscription, il ne sera absolument pas représenté au Parlement.

Une autre conséquence relevée par Cairns touche les stratégies électorales qu'avantage le scrutin uninominal majoritaire. Étant donné qu'un appui relativement plus faible dans certaines régions du pays ne pourra pas se traduire en gain de sièges à la Chambre des communes, certains partis choisissent d'ignorer ces régions et de se concentrer sur celles où ils ont obtenu les meilleurs résultats[42]. La stratégie électorale du Parti progressiste-conservateur en 1957 en est un bon exemple.

Ayant déterminé qu'ils avaient peu de chances de remporter des sièges au Québec avec les votes qui leur étaient acquis, les conservateurs ont décidé de concentrer leurs efforts sur des régions plus faciles à gagner, ce qui a eu pour effet de renforcer la notion qu'ils étaient un parti faisant peu de cas du Québec. L'effet premier du système électoral est donc qu'un parti adaptera sa campagne électorale, ses politiques et son programme pour s'attirer l'appui des électeurs dans les régions où cet appui est déjà fort ou dans celles où celui-ci a besoin d'être accru[43]. Selon Cairns, les élections sont essentiellement des concours entre des régions plutôt que des concours entre des partis[44].

L'absence de représentation de certaines régions au cabinet est un autre effet de ce cycle. Les régions qui ne sont pas représentées au

« Selon moi, un des grands désavantages du scrutin uninominal majoritaire à un tour est qu'il encourage la confrontation plutôt que la consultation et le compromis. Il est également possible pour un nouveau gouvernement de détruire les réalisations d'un gouvernement précédent, plutôt que d'en retenir les bons éléments et d'essayer autant que possible de travailler dans la continuité. L'alternance entre deux partis dominants est contraire aux principes démocratiques, car elle ne permet pas l'expression de la diversité des points de vue – très grande au Canada, surtout à cause de sa société multiculturelle – qui méritent d'être entendus, pris en compte et, en fait, utilisés. Combien d'idées et d'expériences merveilleuses sont perdues dans notre système actuel! » [TRADUCTION]

Ruth Mechanicus, Toronto (Ontario)
Commentaire reçu dans le cadre du processus de consultation de la Commission du droit du Canada, le 21 février 2003

« Il existe, en effet, un malaise ou un déficit démocratique très grave au Canada, comme on peut le constater par la diminution de la participation aux élections, par la représentation inadéquate des femmes et des minorités et par des résultats électoraux qui ressemblent peu à la répartition des votes. Notre système électoral dépassé en est peut-être le principal responsable. » [TRADUCTION]

Bryce Kendrick, Sidney, (Colombie-Britannique)
Commentaire reçu dans le cadre du processus de consultation de la Commission du droit du Canada, le 24 novembre 2002

conseil des ministres peuvent se voir refuser la possibilité d'exprimer leurs demandes de façon efficace. La vision du parti au pouvoir devient faussée et tournée vers les régions où les votes qu'il a reçus se sont traduits en sièges et/ou en postes au cabinet[45]. Selon Cairns, l'effet cumulatif de tout ceci sera de transformer les valeurs et la culture de ce parti. De plus, la capacité pour le parti au pouvoir d'être vraiment représentatif des intérêts nationaux est compromise.

On doit reconnaître que les partis ont toujours eu de la difficulté à obtenir une représentation régionale équilibrée à la Chambre des communes – ce qui est inévitable dans un pays géographiquement et idéologiquement aussi varié que le Canada. Nous ne devons pas surestimer le rôle du système électoral dans l'émergence des incompréhensions et des conflits entre les régions. En même temps, par contre, nous ne devons pas oublier que le système électoral est en partie responsable du fait que des partis nationaux ont été incapables de se voir représentés au Parlement.

3.3.10 Prise de décision inclusive

La volonté d'arriver à une prise de décision plus inclusive en politique est liée aux préoccupations sur le régionalisme. Beaucoup de Canadiennes et de Canadiens souhaitent l'avènement d'un style politique plus ouvert, qui ferait place à des opinions et des idées diverses. Cairns croit entre autres que le scrutin uninominal majoritaire à un tour fait la promotion du régionalisme, qui contribue, à son tour, à une vision contradictoire et régionaliste de la politique à la Chambre des communes[46]. De plus, les demandes récentes et grandissantes pour qu'il y ait une plus grande diversité de voix au Parlement reflètent le besoin qu'ont les gens d'un gouvernement prenant ses décisions de manière plus inclusive. « Nous espérons que les gouvernements essaieront vraiment de trouver des compromis pour éviter les conflits sociaux et une trop grande division. Nous voulons que les gouvernements fassent montre d'un *sens du compromis*.[47] » Faisant écho à ce sentiment, nombre des citoyennes et des citoyens qui ont participé au processus de consultation de la Commission ont embrassé la cause d'un style de prise de décision plus inclusif.

3.4 Le scrutin uninominal majoritaire à un tour : le temps du changement

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour ne répond pas vraiment à plusieurs de nos critères d'évaluation des systèmes électoraux, y compris des critères qui sont d'habitude considérés comme des forces de ce type de scrutin. Ce mauvais bulletin correspond largement aux sentiments de la majorité des gens que nous avons entendus pendant nos consultations : il est temps de songer sérieusement à une réforme du système électoral canadien. Dans ce cas, nous devons maintenant nous poser la question suivante : Quels sont les systèmes électoraux appropriés au contexte canadien?

Avant de proposer ce que nous croyons être le meilleur système électoral pour le Canada, c'est-à-dire celui qui a le plus de chance de respecter *la plupart* (mais pas toutes, aucun système n'étant parfait) des valeurs démocratiques chères aux Canadiennes et aux Canadiens, nous devons examiner les principaux systèmes existants et les améliorations possibles au système uninominal majoritaire à un tour, et en évaluer les forces et les faiblesses.

Tableau 6 Évaluation du scrutin uninominal majoritaire à un tour (SUMT)

Critère	SUMT
1. Représentation des partis	
2. Représentation démographique	
3. Représentation géographique	✔
4. Diversité des idées	
5. Gouvernement efficace	✔
6. Gouvernement responsable	✔
7. Opposition efficace	
8. Reconnaissance des votes	
9. Équilibre régional	
10. Prise de décision inclusive	

Note : le signe ✔ indique un aspect positif réel ou potentiel. L'absence du signe ✔ ne signifie pas qu'un critère soit totalement absent, mais plutôt que notre analyse indique qu'il n'est pas immédiatement évident que ce critère puisse être rempli dans le contexte canadien.

1 D. Butler, « Electoral Systems » dans *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, D. Butler, H. R. Penniman et A. Ranney (dir.), Washington, American Enterprise Institute, 1981, p. 18–21.

2 H. MacIvor, « A Brief Introduction to Electoral Reform » dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 26 (traduction libre).

3 A. Blais, « Criteria for Assessing Electoral Systems », *Electoral Insight*, vol. 1, nº 1, 1999, p. 3.

4 *Ibid.*, p. 11-14; B. Schwartz et D. Rettie, *Valoriser les Canadiens : les options pour la réforme du système électoral au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002, version française non paginée : www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/schwartz/democracy.asp; A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*, 2e éd., Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997, p. 9-14.

5 Reynolds et Reilly, *ibid.*, p. 9.

6 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 39–41 de la version anglaise.

7 D. M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londres, Prentice Hall, 1997. Voir aussi L. LeDuc, « New Challenges Require New Thinking about Our Antiquated Electoral System », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 65–70. LeDuc, qui utilise le même « indice de disproportion » que Farrell, estime que l'élection fédérale canadienne de 1993 est la deuxième en terme de disproportion depuis 1968 dans 11 pays (Canada, France, Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Allemagne, Italie, Japon, Suède et Belgique). L'élection de 1997 se place au 4e rang.

8 A. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans *The Canadian Political Process*, O. Kruhlak, R. Schultz et S. Pobihushchy (dir.), éd. rev., Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1973, p. 133.

9 Mouvement pour la représentation équitable au Canada, « Dubious Democracy Report », septembre 2003, document électronique : http://www.fairvotecanada.org/updir/Dubious_Democracy_Report.pdf (consulté le 15 décembre 2003).

10 P. Howe et D. Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, nº 5, 2000, p. 13-16.

[11] Seidle cite un sondage mené par IPSOS-Reid en février 2001 sur l'attitude et les connaissances à l'égard du système électoral. F. L. Seidle, *La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002. L'étude révélait notamment que bon nombre de Canadiens connaissent mal le système uninominal majoritaire à un tour. « Cinquante pour cent de nos répondants croyaient qu'un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés pour l'emporter et 47 p. 100 des personnes interrogées pensaient qu'un parti politique doit obtenir la majorité de tous les suffrages exprimés pour former le gouvernement. » [TRADUCTION] Voir D. Bricker et M. Redfern, « Canadian Perspectives on the Voting System », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 22.

[12] Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 12 de la version anglaise.

[13] Données de l'Union interparlementaire, disponibles sur son site Web : http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (consulté le 19 décembre 2003). Les données de l'UIP, qui portent sur 181 pays, datent de mai 2003.

[14] D. Studlar, « Will Canada Seriously Consider Electoral Reform? Women and Aboriginals Should », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 128.

[15] T. Arseneau, « Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 140.

[16] Howe et Northrup, *op. cit.* note 10, p. 17.

[17] Arseneau, *op. cit.* note 15, p. 144.

[18] Howe et Northrup, *op. cit.* note 10, p. 19.

[19] *Ibid.*, p. 20.

[20] *Ibid.*, p. 19.

[21] Schwartz et Rettie sont en désaccord avec l'opinion reçue quand ils écrivent qu'il « n'y a pas de garantie que la RP entraînera spontanément des candidatures plus diversifiées. [Aussi], le fait que leur élection pourrait être interprétée comme un geste symbolique pourrait réduire la crédibilité de [ces] élus. » Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 51 de la version anglaise. Par contre, on notera que l'analyse de l'expérience néo-zélandaise effectuée par Arseneau montre qu'un changement de système électoral peut avoir un effet bénéfique modeste sur la représentativité démographique du parlement. Voir T. Arseneau,

« Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999.

22 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 51 de la version anglaise; L. Young, *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994, p. 6 (traduction libre).

23 C. Taylor, cité dans Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final : Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1991, p. 178 de la version anglaise (traduction libre).

24 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 11 de la version anglaise (traduction libre).

25 *Ibid.*, p. 52 de la version anglaise.

26 P. Dunleavy, H. Margetts et S. Weir, *The Politico's Guide to Electoral Reform In Britain*, Londres, Politicos, 1998, p. 15.

27 *Ibid.*

28 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 13 de la version anglaise.

29 Blais, *op. cit.* note 3, p. 5 (traduction libre).

30 *Ibid.*, p. 53 (traduction libre).

31 J. Courtney, « Electoral Reform and Canada's Parties », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 91; Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 53 de la version anglaise.

32 J. Simpson, *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland & Stewart, 2001; D. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

33 Blais, *op. cit.* note 3, p. 4.

34 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 13 de la version anglaise (traduction libre).

35 *Ibid.*, p. 54 de la version anglaise (traduction libre).

36 Voir, par exemple, Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 4.

37 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 55 de la version anglaise.

38 Voir, par exemple, J. Rebick, « PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit », *Options politiques*, juillet-août 2001, p. 16.

39 Schwartz et Rettie, *op. cit.* note 4, p. 55–56 de la version anglaise.

40 *Ibid.*, p. 39.

41 a) A. C. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, 1968, p. 62. Voir aussi b) A. C. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans *The Canadian Political Process*, O. Kruhlak, R. Schultz et S. Pobihushchy (dir.), éd. revue, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1973, p. 133.

42 Voir aussi le *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 3, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1985, p. 84 de la version anglaise.

43 A. C. Cairns, *op. cit.* note 41b, p. 133.

44 *Ibid.*, p. 62.

45 *Ibid.*, p. 69–70.

46 *Ibid.*

47 Blais, *op. cit.* note 3, p. 5 (italiques dans l'original).

Chapitre 4 Options en matière électorale pour le Canada

On trouve au chapitre 3 une liste de dix critères qui ont été établis pour évaluer les systèmes électoraux et utilisés pour faire l'examen du système uninominal majoritaire à un tour. Les résultats de cette évaluation donnent à penser que le temps est venu pour les Canadiennes et les Canadiens de se tourner vers d'autres modes de scrutin. Il en découle une série de questions concernant les choix qui s'offrent au Canada. Quels systèmes électoraux cadrent avec les valeurs démocratiques des Canadiens? Quelles sont les forces et les limites des options envisagées? Dans l'éventualité où les Canadiens ajouteraient un élément de proportionnalité au système actuel, quel devrait être cet élément?

Au cours des 15 dernières années, des groupes d'intervention et des partis politiques ont mis de l'avant un certain nombre de suggestions que les électeurs canadiens pourraient envisager d'adopter dans le but d'améliorer le système électoral. Le chapitre 4 présente ces modèles, fait état de leurs forces et de leurs limites, et aborde la façon dont ils se rapportent aux dix critères. On s'y penche en outre sur les motifs qui incitent la Commission à croire qu'un système électoral de représentation proportionnelle mixte est le modèle le plus acceptable dans le cadre canadien.

4.1 Équilibre entre facteurs concurrents

La Commission s'est donné comme but, dans la mesure du possible, d'établir un équilibre entre, d'une part, les avantages qu'apporterait l'intégration d'une certaine forme de proportionnalité au système actuel et, d'autre part, la capacité de maintenir un gouvernement qui soit responsable et qui, plus particulièrement, assure un lien direct entre les élus et leurs électeurs. Le présent rapport se penche sur les mérites de quelques modes de scrutin donnés et suggère que l'ajout d'un élément de proportionnalité pourrait contribuer à concrétiser plusieurs des critères présentés brièvement à la section 3.3. On parle ici d'une meilleure

représentation démographique, d'une plus grande diversité des idées et d'un style de prise de décision plus inclusif. En outre, nombre de citoyennes et de citoyens désirent encore maintenir une forme ou une autre de lien direct avec le député de leur circonscription et ce, en dépit des préoccupations exprimées à l'égard de la valeur de cette relation. Par conséquent, lorsque nous nous penchons sur des systèmes de remplacement, nous tenons pour acquis que les circonscriptions garderont une taille propice au maintien de la relation député-électeur. Nous visons dans le présent rapport à proposer des améliorations à nos règles électorales qui pourront être mises en place sans qu'il soit nécessaire de procéder par voie d'amendement constitutionnel; nous n'abordons donc pas la question de la réforme du Sénat. Enfin, nous concluons que l'idée d'accroître substantiellement la taille de la Chambre des communes afin de répondre aux besoins d'un nouveau système électoral suscite peu d'enthousiasme. Les restrictions budgétaires rendent cette possibilité peu attrayante. Ces considérations, de même que nos dix critères, ont orienté l'examen des différents modes de scrutin.

4.2 Les systèmes majoritaires

Les systèmes majoritaires permettent de s'assurer que l'éventuel candidat est élu à la majorité des votes (50 p. 100 + 1) [voir section 2.2.1 pour plus de détails].

4.2.1 Le scrutin à deux tours

Ce type de système majoritaire comporte les avantages suivants :

- Il tente de garantir l'équité du processus du fait que l'éventuel candidat gagnant est élu par une majorité (50 p. 100 + 1) d'électeurs.
- Il favorise la représentation géographique en conservant les circonscriptions uninominales.
- Il tente de régler le problème des votes gaspillés en donnant aux électeurs l'occasion de changer de choix entre le premier et le second tour de scrutin.

- Il « favorise l'entente entre les partis ou les candidats sur les noms de ceux qui sont en tête de scrutin après le premier tour[1] ». En ce sens, on peut dire qu'il tente jusqu'à un certain point de faciliter la prise de décision inclusive.

Le scrutin à deux tours comporte néanmoins certains inconvénients de taille. Il est le plus coûteux des systèmes électoraux existants et impose une énorme contrainte à la machine électorale du pays lorsque les deux tours de scrutin sont rapprochés. Il est en outre hautement non proportionnel et ne se classe pas mieux que le système uninominal majoritaire à un tour pour ce qui est de traduire les votes en sièges à la législature[2]. Plus encore, il peut arriver que ce système permette à « n'importe quel candidat qui ne jouit pas d'appuis importants de passer au deuxième tour malgré une faible proportion de votes, et de l'emporter sur un candidat qui jouit d'appuis substantiels[3] ». Ainsi, supposons que dans un contexte de multipartisme, on ait toutes les chances de croire que deux candidats (appelons-les A et B) se rendront au deuxième tour, et que cette prévision soit largement diffusée dans les médias. D'après ce scénario, il serait plausible que, le premier tour leur semblant gagné d'avance, certains partisans décident de ne voter qu'au deuxième tour. Il serait également possible que, compte tenu de la non-participation de ses électeurs au premier tour, le candidat B ne passe pas au deuxième tour du fait qu'un troisième candidat, profitant du faible taux de participation au scrutin, aurait réussi à se classer derrière le candidat A. Cela pourrait se produire, même dans le cas où le candidat B serait au départ le candidat favori. Étant donné ces inconvénients, nous sommes d'avis que dans le contexte d'une éventuelle réforme, le Canada ne devrait pas envisager comme choix possible le système de scrutin à deux tours.

4.2.2 Le vote préférentiel

Ce système est utilisé en Australie pour l'élection des représentants de la chambre basse. Il a en outre déjà été employé en Colombie-Britannique de même que dans certains comtés ruraux de l'Alberta et du Manitoba. On lui reconnaît un certain nombre d'avantages.

- Il n'est pas compliqué à utiliser : le bulletin de vote est relativement simple.

- Il favorise l'équité, étant donné que le candidat gagnant jouit d'un appui important.
- Il permet de maintenir un lien direct entre les électeurs et leurs élus (représentation géographique).
- En matière politique, il favorise la modération, du fait qu'il incite les partis à s'approprier le deuxième choix des électeurs qui appuient d'autres partis. Pour convaincre ces électeurs, ils « doivent alors présenter une plate-forme ouverte, non extrémiste et non sectaire[4] ».

Toutefois, ce système comporte, entre autres désavantages, celui d'être hautement non proportionnel, bien qu'il ne le soit pas autant que la plupart des systèmes de scrutin uninominal majoritaire à un tour et de scrutin à deux tours. C'est de plus un système qui, lui aussi, génère des votes qui ne servent pas. Ainsi, nombre d'observateurs sont préoccupés par le fait que le gagnant éventuel d'une élection par vote préférentiel « risque fort d'être propulsé au-delà de la ligne des 50 p. 100 par le truchement de la redistribution des votes du candidat se situant au bas de l'échelle. Les partis qui mènent pourraient être encouragés à se plier aux exigences des partisans de petits partis, même si ces derniers sont enclins à faire valoir des points de vue bêtes ou répressifs[5] ». En ce sens, on peut dire que les votes de deuxième choix sont « gaspillés »[6]. Pour ces motifs, le vote préférentiel n'est pas viable en tant que solution de remplacement au système uninominal majoritaire à un tour qui prévaut au Canada.

4.3 Les systèmes de représentation proportionnelle

4.3.1 Le vote unique transférable

Ce système, qui est actuellement utilisé en Irlande, à Malte, ainsi que dans le cadre des élections du Sénat australien, combine représentation proportionnelle et représentants de circonscriptions dans des circonscriptions plurinominales[7]. On a appliqué ce système au Canada, en l'occurrence dans certaines circonscriptions urbaines plurinominales du Manitoba (1927–1957) et de l'Alberta (1926–1955). Il comporte bon nombre d'avantages.

- Il donne lieu à des résultats passablement proportionnels qui, par le fait même, sont équitables. Par exemple, pour ce qui est du manque de représentation proportionnelle, l'Irlande et Malte se classent respectivement au 15e et 20e rang parmi 37 pays. Ils sont ainsi nettement en avance sur les pays qui appliquent des systèmes majoritaires ou à majorité relative, mais sont derrière la plupart de ceux qui utilisent un système de scrutin de liste ou un système de représentation proportionnelle mixte[8].
- Comparé au scrutin de liste (ou au système de représentation proportionnelle mixte avec listes fermées), il offre plus de choix aux électeurs lorsque ces derniers classent les candidats par ordre de préférence, réduisant ainsi de beaucoup l'influence des « appareils de parti ».
- Il permet de choisir parmi les partis ou entre des candidats particuliers à l'intérieur des partis.
- Là où on garde le nombre de députés par circonscription relativement peu élevé, ce système permet aux électeurs et à leurs élus de maintenir un lien associé à la région ou au territoire.

Le vote unique transférable comporte aussi certains inconvénients. D'abord, les bulletins de vote utilisés dans le cadre de ce système peuvent se révéler terriblement compliqués[9]. Selon la Independent Commission on the Voting System du Royaume-Uni, ce genre de système offre *trop* de choix aux électeurs : il évoque « la caricature d'un serveur américain préposé aux déjeuners qui fait preuve d'un zèle intempestif en suggérant une quantité indéfinie de choix superflus, [...ce qui] génère de l'exaspération de même qu'une tendance à choisir au hasard[10] ». Ensuite, dans le contexte du vote unique transférable, le dépouillement des votes est complexe[11] et potentiellement très long[12]. Enfin, ce système peut encourager le morcellement et la concurrence à l'intérieur même du parti, ce qui ne favorise pas la prise de décision inclusive[13].

En conclusion, le vote unique transférable, parce qu'il comporte des circonscriptions plurinominales (représentation géographique), déroge considérablement au modèle prévoyant un seul député par circonscription, principe apparemment cher aux démocraties anglo-américaines,

dont le Canada. Dans une province comme l'Ontario, par exemple, si on voulait mettre sur pied un mode de scrutin à vote unique transférable, on devrait vraisemblablement s'attendre à réduire à environ 20 ou 25 les 103 circonscriptions actuelles. En fin de compte, le vote unique transférable comporte plusieurs avantages comme système de remplacement du système uninominal majoritaire à un tour, dont celui de donner lieu à des résultats proportionnels. Toutefois, compte tenu de ses limites potentielles, surtout le fait qu'il déroge au principe d'un député par circonscription, il se révèle *pour le moment* un choix inapproprié pour le Canada.

4.3.2 Le scrutin de liste

Plusieurs pays d'Europe de l'Ouest ont eu recours au scrutin de liste. Il comporte les avantages suivants :

- Il traduit fidèlement les votes en sièges (il permet donc la représentation équitable des partis).
- Il peut favoriser la représentation démographique, de sorte que la législature reflète étroitement le profil démographique de la nation.
- Selon la taille de la circonscription et le quotient électoral appliqué, peu ou pas de votes sont gaspillés.
- Le partage du pouvoir entre les partis et les groupes d'intérêt est plus manifeste. Ainsi, « [...] lorsque tous les intérêts sont représentés au parlement les décisions ont tendance à être plus transparentes aux yeux de l'opinion publique et un plus grand nombre d'acteurs de la société se sent partie prenante[14]. »
- Les pays qui sont dotés du scrutin de liste ont tendance à adopter un style de prise de décision inclusif plutôt que d'utiliser le mode accusatoire et souvent combatif qui caractérise les systèmes majoritaires et les formules à majorité relative.

Bien qu'il comporte un solide élément de proportionnalité, il reste que ce système rompt de façon significative avec notre tradition parlementaire. Même si le nombre de députés élus par circonscription demeurait relativement peu élevé (cinq ou six), une telle réforme aurait inévitablement comme conséquence d'affaiblir le lien qui, basé sur la

représentation géographique, unit l'électeur à l'élu dans un territoire donné. En outre, puisqu'il incombe aux organisations de parti de déterminer l'ordre des listes de parti, ce type de système pourrait accroître le rôle de ces dernières pour ce qui est de prévoir qui sera élu. Il serait cependant possible de remédier en partie à cette situation en employant des listes qui permettent aux électeurs de choisir leurs candidats préférés[15].

Pour les raisons précitées, le système de scrutin de liste est un choix qui, lui non plus, ne sera pas considéré dans le cadre d'une éventuelle réforme électorale au Canada. Il ne reste donc qu'une solution de remplacement à explorer : les systèmes électoraux mixtes.

4.4 Les systèmes électoraux mixtes

La plupart des pays qui ont réformé leur système électoral au cours de la décennie passée ont opté pour une version ou l'autre d'un système mixte ou parallèle. On dit de ces systèmes qu'ils combinent « le meilleur des deux mondes » : l'imputabilité et la représentation géographique, qui font partie des forces du système uninominal majoritaire à un tour et d'autres formules à majorité relative, de même que la représentativité démographique et l'équité, qui caractérisent les systèmes de représentation proportionnelle[16]. Bien qu'il existe une assez grande variété de systèmes électoraux mixtes – ou hybrides –, ils ont tous en commun une caractéristique bien définie : selon chacun d'entre eux, une partie des sièges au parlement est assignée en vertu d'une quelconque formule à majorité relative. En général, le système uninominal majoritaire à un tour[17] est appliqué dans les circonscriptions uninominales et les sièges restants sont déterminés selon une part du suffrage exprimé assignée au parti (à l'échelle régionale ou nationale). De tels systèmes font en sorte que les électeurs disposent généralement de *deux votes* : un qui est destiné à un candidat donné d'une circonscription, et un autre qui est réservé à une liste de parti.

La section 4.4 s'intéresse à deux différents types de systèmes électoraux mixtes qui pourraient être considérés comme solution de remplacement au système majoritaire à un tour appliqué au Canada : il s'agit du système mixte sans compensation et du système de

représentation proportionnelle mixte. Pour mettre en évidence la façon dont ces systèmes électoraux pourraient s'appliquer dans le contexte canadien, nous avons élaboré une série d'exemples à partir de résultats provenant d'élections fédérales antérieures. Ce faisant, il est néanmoins important d'en appeler à la prudence : il est certain que les calculs et le comportement des électeurs se transformeraient avec l'apparition d'un nouveau mode de scrutin, particulièrement dans le cas d'un système leur permettant désormais d'indiquer deux choix sur le bulletin de vote (un vote pour le candidat et un vote pour le parti). Ainsi, avec un système mixte, l'électeur ou l'électrice pourrait décider de « répartir » son vote en votant pour le candidat d'un parti au sein de la circonscription et en votant pour un parti différent à l'échelle provinciale ou régionale. L'adoption d'un nouveau mode de scrutin donnerait lieu, au demeurant, à des stratégies très différentes en matière de campagnes électorales. Les campagnes menées dans le cadre d'un système uninominal majoritaire à un tour tendent à se concentrer sur des régions précises, en l'occurrence sur des circonscriptions « gagnables », alors que dans le contexte d'un système de représentation proportionnelle mixte, les partis sont encouragés à chercher des appuis à une plus grande échelle, ou encore, à travers le pays[18]. Des stratégies différentes en matière de campagne électorale pourraient engendrer des changements de comportement chez l'électeur lors du scrutin. Enfin, des partis qui ne figuraient pas dans le rapport sur les résultats des élections fédérales de 2000 pourraient s'avérer des choix viables dans le cadre d'un système électoral différent. Ainsi, il est possible que nombre d'électeurs auraient choisi de voter pour le Parti Vert si le système appliqué à ce moment-là avait permis une attribution des sièges plus proportionnelle. Il reste qu'en utilisant les résultats d'élections précédentes pour illustrer comment certains modes de scrutin *pourraient* fonctionner, on ne peut qu'en partie aider à comprendre comment un système mixte pourrait être appliqué. On ne peut pas nécessairement préciser ce qu'*auraient été* ou ce que *seraient* les résultats dans le cadre d'un système différent.

On constate que dans l'ensemble des exemples, chaque province et territoire sert de base pour l'assignation des sièges de liste ou des sièges de compensation. Au Canada, le choix des sièges de compensation est

restreint par des facteurs géographiques et constitutionnels[19]. Or, il serait possible, en théorie, d'établir cinq ou six régions qui cadreraient à l'intérieur de divisions géographiques « naturelles », soit les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique[20]. Cependant, la création de telles entités géographiques supra-provinciales pourrait requérir un amendement à la Constitution. La dite clause sénatoriale stipule qu'« une province doit toujours avoir droit à un nombre de membres dans la Chambre des communes non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province[21] ». Par exemple, si on assignait à la région de l'Atlantique vingt circonscriptions uninominales et douze sièges de compensation reliés à la liste de parti, il en résulterait que l'Île-du-Prince-Édouard verrait le nombre de ses circonscriptions uninominales passer de quatre à une ou deux. Cela *pourrait* constituer une violation de la clause sénatoriale, même si on assignait deux ou trois sièges de compensation régionaux à l'Île-du-Prince-Édouard. Cela s'explique par le fait que ces sièges régionaux seraient désignés par l'intermédiaire de toutes les voix exprimées par l'ensemble des quatre provinces, et qu'il serait alors possible que les résultats de l'Île-du-Prince-Édouard ne fassent pas le poids, en l'occurrence que les résultats provenant de l'extérieur de l'Île-du-Prince-Édouard soient plus importants que ceux issus de la province elle-même.

La création de ces entités géographiques supra-provinciales nécessiterait qu'on règle plusieurs questions concernant la façon de déterminer quels sièges de compensation iraient à quelles provinces. Il faudrait, par exemple, se demander si les députés assignés à des sièges régionaux à l'Île-du-Prince-Édouard devraient être originaires de cette province. Que se passerait-il si, à l'Île-du-Prince-Édouard, le siège régional était accordé à un parti n'ayant aucun candidat dans cette province? Bien que la création de listes de parti régionales ait certains mérites, le fait que certaines questions se posent au plan constitutionnel (entre autres, celle d'avoir à amender la Constitution pour être en mesure d'appliquer le système de sièges de compensation extra-provinciaux) nous amène à conclure qu'il serait plus pertinent d'établir des listes de compensation à l'intérieur même des provinces et territoires déjà existants.

Le ratio des sièges que nous suggérons, en l'occurrence deux tiers pour le scrutin uninominal majoritaire à un tour et un tiers pour la représentation proportionnelle, a été conçu en vue d'atteindre l'objectif décrit brièvement au début de ce chapitre. D'abord, on maintient à 301 le nombre de sièges de la Chambre des communes (308 après le prochain redécoupage des circonscriptions), compte tenu que l'augmentation des sièges – *à moins qu*'elle ne serve à représenter les communautés autochtones ou celles des territoires – est une initiative à écarter. Ensuite, on maintient la représentation géographique (lien entre le député et ses électeurs). Les circonscriptions gardent une taille raisonnable, ce qui est réalisable dans un contexte où le facteur de proportionnalité est équivalent à environ un tiers des sièges à la Chambre des communes.

4.4.1 Le système mixte sans compensation

Le système mixte sans compensation dont il est question ici est semblable à celui adopté par le Japon en 1994. Dans le cadre de ce système, les deux types de sièges, dont chacun est déterminé par sa propre formule électorale, sont indépendants les uns des autres. Ainsi, on n'essaie aucunement de faire appel à la liste de parti ou à la représentation proportionnelle pour compenser l'absence de proportionnalité du vote de circonscription. Selon la façon dont il est conçu, ce système peut réduire au minimum la possibilité qu'un gouvernement minoritaire ou de coalition prenne le pouvoir.

Dans son rapport, la Commission Pépin-Robarts suggérait que le Canada adopte un système mixte sans compensation. Elle recommandait qu'on ajoute 60 députés à la Chambre des communes, qui en comptait à ce moment-là 282, une augmentation d'environ 18 p. 100. On parlait alors de sièges qui seraient « accordés aux partis selon des pourcentages du vote populaire[22] ». Essentiellement, cette proposition aurait eu comme effet de contrer les disparités régionales sur le plan des suffrages, mais n'aurait guère eu d'incidence sur la disproportion entre les sièges et les votes[23]. Dans le contexte d'une Chambre des communes élargie, plutôt que d'obtenir 52 p. 100 des sièges avec 44 p. 100 des votes, comme ce fut le cas, les libéraux en auraient obtenu 51 p. 100. Les auteurs du rapport ont conclu que ce

système « rendrait la représentation plus proportionnelle, … [accroîtrait] à la base la représentation de chaque parti aux communes, mais [n'augmenterait pas] … de façon significative la fréquence des gouvernements minoritaires[24] ».

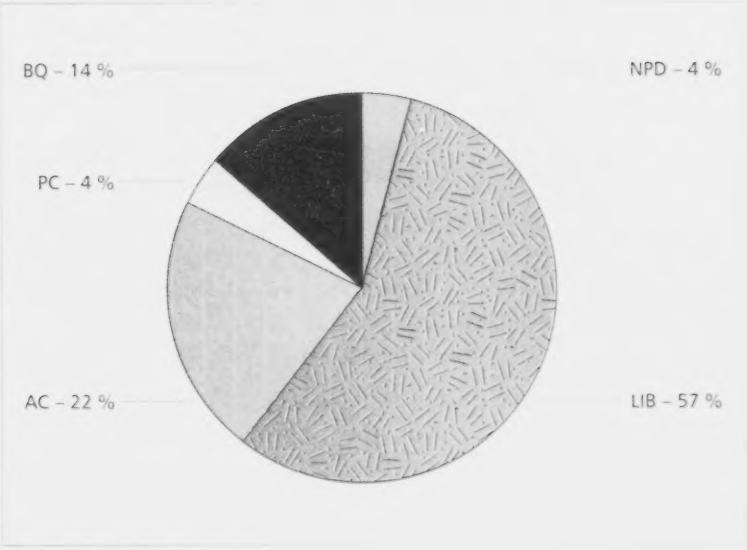
Le tableau 7 et la figure 6 présentent les résultats réels de l'élection fédérale de 2000, répartis par province et par parti. Le tableau 8 comporte pour sa part des résultats obtenus par simulation et basés sur un système mixte sans compensation. En vertu de ce dernier, les deux tiers des sièges y sont obtenus à l'issue d'un scrutin uninominal majoritaire à un tour, et le tiers restant provient de listes de parti provinciales. Chaque province constitue une région en soi et dispose d'un nombre de sièges de liste qui varie entre 1 (Île-du-Prince-Édouard) et 34 (Ontario). Pour les fins de cette illustration, nous avons simplement

Tableau 7 Sièges obtenus par chaque parti, par province, élection fédérale de 2000

	LIB	AC	PC	BQ	NPD	Total
T.-N. et Lab.	5	0	2	0	0	7
Î.-P.-É.	4	0	0	0	0	4
N.-É.	4	0	4	0	3	11
N.-B.	6	0	3	0	1	10
Qué.	36	0	1	38	0	75
Ont.	100	2	0	0	1	103
Man.	3	4	1	0	4	14
Sask.	2	10	0	0	2	14
Alb.	2	23	1	0	0	26
C.-B.	5	27	0	0	2	34
YN	1	0	0	0	0	1
T.N.-O.	1	0	0	0	0	1
Nun.	1	0	0	0	0	1
Total	172	66	12	38	13	301

LIB (Parti libéral), AC (Alliance canadienne), PC (Parti progressiste-conservateur), BQ (Bloc québécois), NPD (Nouveau parti démocratique)

Figure 6 Pourcentage des sièges, élection fédérale de 2000



LIB (Parti libéral), AC (Alliance
BQ (Bloc québécois), NPD (Nouveau

tenu pour acquis que, dans le cadre de cette formule mixte, chaque parti aurait obtenu la même proportion des sièges par scrutin uninominal majoritaire à un tour que celle obtenue en réalité. Les libéraux ont remporté 172 des 301 sièges, ce qui, dans le cadre de notre modèle, se traduit par 116 sièges remportés au scrutin majoritaire[25].

Il en résulterait que la taille de la circonscription moyenne de notre modèle augmenterait du tiers environ. Les plus vastes circonscriptions du pays (Brampton-Ouest–Mississauga en Ontario et Surrey-Centre en Colombie-Britannique), dont la population se chiffre présentement à plus de 130 000 personnes, passeraient à environ 173 000 personnes. L'accroissement de la taille des circonscriptions serait néanmoins atténué par le fait que les nouveaux députés régionaux auraient également des obligations à l'égard des circonscriptions, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande et en Écosse[26].

En outre, pour qu'une représentation adéquate soit assurée au Nunavut, aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, on assignerait

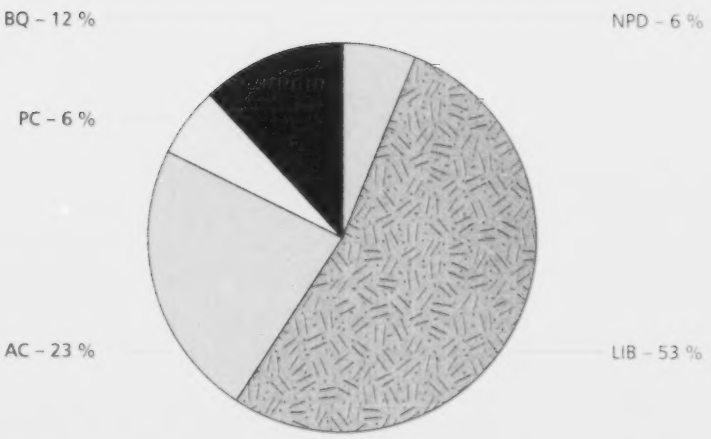
à chacun un siège de liste supplémentaire. En proportion, l'augmentation des sièges de liste serait plus élevée dans les territoires que dans les provinces. Toutefois, chacun des territoires ne disposant que d'un siège de circonscription en vertu de l'actuel système uninominal majoritaire à un tour, l'attribution de sièges additionnels était nécessaire pour qu'il soit possible d'inclure les territoires dans le système compensatoire (de liste) et d'assurer à cette partie du pays une meilleure représentation à la Chambre des communes (ce qu'un nouveau système électoral chercherait à accomplir dans les provinces). L'attribution de sièges de liste aux territoires est par conséquent automatique et ne fait pas l'objet du scrutin proportionnel, ce qui a comme effet d'ajouter trois sièges (un par territoire) pour un total de 304 sièges à la Chambre des communes. Ce nombre passerait à 311, une fois le prochain redécoupage des circonscriptions réalisé.

Les données du tableau 8 et de la figure 7 démontrent que le système mixte sans compensation qui est proposé aurait rendu plus équitables les résultats de l'élection : il aurait permis d'en accroître la proportionnalité, mais seulement un peu. Les libéraux auraient remporté 161 sièges (53 p. 100 du total) plutôt que d'en obtenir 172 (57 p. 100), comme ce fut le cas. Ce chiffre correspond davantage à la part du vote populaire obtenue en 2000 (41 p. 100), mais il représente néanmoins un considérable « boni » au point de vue électoral. Dans les provinces de l'Atlantique de même que dans l'Ouest, l'incidence qu'aurait eue le système mixte sans compensation sur les résultats aurait été négligeable. Toutefois, l'Alliance canadienne aurait obtenu un siège de liste au Québec et huit en Ontario, alors que le Parti progressiste-conservateur en aurait gagnés cinq en Ontario. En fin de compte, on peut difficilement ne pas être d'accord avec la conclusion de la Commission royale sur le système électoral de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la sorte de réforme que peut engendrer une telle formule électorale est de nature plus palliative que substantielle, même si elle se penche réellement sur un aspect dysfonctionnel de notre système uninominal majoritaire à un tour. L'avantage principal d'une telle formule serait que les caucus des différents partis – particulièrement le parti au pouvoir – seraient plus

Tableau 8 Résultats de l'élection fédérale de 2000 obtenus par simulation en utilisant un système mixte sans compensation avec assignation de sièges de circonscription (SC) et de sièges de liste (SL)

	LIB		AC		PC		BQ		NPD		Total	
	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL
T.-N. et Lab.	4	1			1	1					5	[illegible]
Î.-P.-É.	4	1									4	[illegible]
N.-É.	[illegible]	[illegible]			[illegible]	1			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
N.-B.	[illegible]	[illegible]			[illegible]	1					[illegible]	[illegible]
Qué.	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	1	[illegible]	[illegible]			[illegible]	[illegible]
Ont.	[illegible]	[illegible]		[illegible]					1	1	[illegible]	[illegible]
Man.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]				1	1	[illegible]	[illegible]
Sask.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]					1	1	[illegible]	[illegible]
Alb.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1					[illegible]	[illegible]
C.-B.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		1			1	1	[illegible]	[illegible]
Yn										1	[illegible]	[illegible]
T.N.-O.	[illegible]									1	[illegible]	[illegible]
Nun.	[illegible]	[illegible]									[illegible]	[illegible]
Total des sièges par type et par parti	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Total des sièges par parti		[illegible]		[illegible]		[illegible]		[illegible]		[illegible]		[illegible]

Figure 7 Illustration des résultats (système mixte sans compensation)
Pourcentage des sièges



représentatifs des régions. Toutefois, le fait qu'elle n'aborde que partiellement le problème de manque de proportionnalité n'en fait pas, en matière d'équité, un choix attrayant pour les partis.

4.4.2 Le système de représentation proportionnelle mixte

Dans cet autre type de systèmes mixtes, les deux composantes, ou types de sièges, sont liées. « Alors que les [systèmes mixtes sans compensation] font en sorte qu'on ajoute des sièges en parallèle à partir de la liste et ce, *même dans le cas de partis qui sont déjà surreprésentés au nombre des sièges pourvus au moyen du scrutin uninominal majoritaire à un tour*, dans les systèmes où il existe un facteur de compensation reliant les deux types de sièges, les sièges de liste sont attribués pour compenser les partis sous-représentés » dans le cadre du système uninominal majoritaire à un tour[27]. Lorsqu'une telle formule, appelée « système de représentation proportionnelle mixte » est appliquée, les résultats d'élection sont en général à la fois hautement proportionnels

et équitables[28]. En Allemagne, en Écosse et en Nouvelle-Zélande, où on applique ce type de formule électorale, les électeurs disposent de deux votes, dont un est destiné au candidat de la circonscription, et l'autre à un parti. Le vote primaire est celui qui est destiné au parti[29]. Ainsi, une partie des sièges que le parti occupera au parlement est déterminée par le vote destiné aux partis; le nombre de sièges de circonscription qui ont été remportés est ensuite *soustrait* du total. Enfin, les sièges restants sont comblés à partir des listes de parti.

4.4.3 Le système de représentation proportionnelle mixte allemand

En Allemagne, la moitié des sièges du Bundestag est déterminée par les résultats d'élections de circonscription, et l'autre moitié est constituée de sièges de liste. En Nouvelle-Zélande, 58 p. 100 des sièges sont rattachés à des circonscriptions uninominales dont les représentants sont élus en vertu d'un système uninominal majoritaire à un tour, et les 42 p. 100 restants proviennent de listes de parti. Parmi les 129 députés du Parlement écossais, 73 (57 p. 100) sont élus dans les circonscriptions dans le cadre d'un système uninominal majoritaire à un tour, et les 56 autres (43 p. 100) proviennent des listes de parti régionales[30].

Le tableau 9 et la figure 8 présentent les résultats de l'élection fédérale de 2000. La formule électorale appliquée est un système de représentation proportionnelle mixte de style allemand en vertu duquel 60 p. 100 des sièges sont déterminés par un système uninominal majoritaire à un tour, et la proportion restante par des listes de parti provinciales[31]. Ce second modèle tient pour acquis que les partis doivent dépasser un seuil de 5 p. 100 des votes (ou avoir remporté une circonscription) pour être admissible aux sièges de liste. Dans notre modèle, toutefois, ce seuil se situe au niveau provincial plutôt que national comme en Allemagne[32]. Dans le cadre de résultats obtenus par simulation, le seuil n'est intervenu qu'à une seule reprise, en l'occurrence lorsque le Nouveau parti démocratique a été privé d'un siège de liste qu'il aurait remporté au Québec s'il avait franchi le seuil provincial de 5 p. 100.

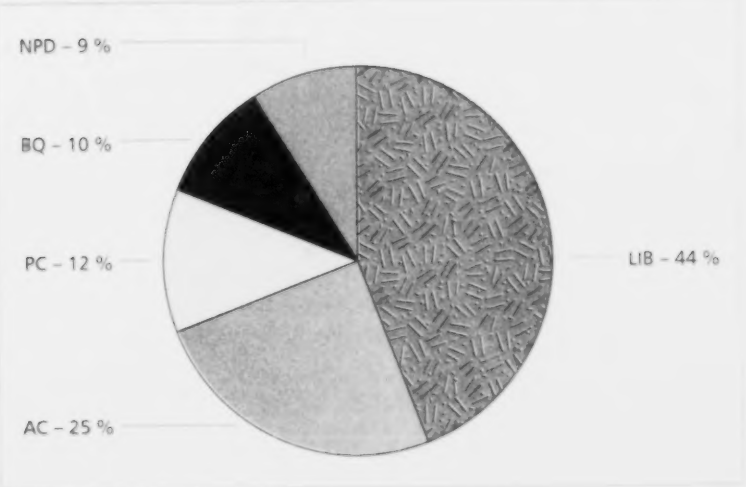
Parmi les trois modèles de représentation proportionnelle mixte, le deuxième est celui dont les résultats sont les plus proportionnels. Les libéraux auraient remporté 137 sièges (44,4 p. 100 du total) avec

Tableau 9 Résultats de l'élection fédérale de 2000 obtenus par simulation en utilisant un système de représentation proportionnelle mixte (modèle allemand) avec assignation de sièges de circonscription (SC) et de sièges de liste (SL)

	LIB		AC		PC		BQ		NPD		Total	
	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SL	SL	SC	SL
T.-N.-O.	1					1				1	1	1
[illegible]	[illegible]	[illegible]										
[illegible]	[illegible]	[illegible]				1					1	
[illegible]	[illegible]	1							1			
[illegible]	[illegible]	[illegible]										
[illegible]	[illegible]								1			[illegible]
[illegible]	[illegible]	2				1			1		[illegible]	[illegible]
Sask	1	2	1						1	1	[illegible]	[illegible]
Alb	1	5	14	2	1	1				1	16	10
C.-B.	1	7	16	2		2			1	1	20	14
YN	1									1	1	1*
T.N.-O.	1									1	1	1*
Nun	1	1									1	1*
Total des sièges par type et par parti	102	+ 35	39	+ 37	8	+ 29	23	+ 9	8	+ 19	180	+ 129
Total des sièges par parti		**137**		**76**		**37**		**32**		**27**		**309**

* Un siège de liste est automatiquement accordé à chaque territoire pour lui assurer une meilleure intégration au système de gouvernance démocratique.

Figure 8 Illustration des résultats (système de représentation proportionnelle mixte allemand)
Pourcentage des sièges



LIB (Parti libéral), AC (Alliance canadienne), PC (Parti progressiste-conservateur), BQ (Bloc québécois), NPD (Nouveau parti démocratique)

40,8 p. 100 du vote populaire (les données sur les autres partis se trouvent au tableau 11). Ainsi, un gouvernement minoritaire ou un gouvernement de coalition auraient été requis suite à l'élection, ce qui aurait exigé de la concertation et un style de prise de décision inclusif. En outre, le caucus libéral aurait été plus représentatif des régions : seuls 60 de ses 137 députés auraient été de l'Ontario (44 p. 100 plutôt que les 58 p. 100 actuels), et le parti aurait obtenu des députés provenant de listes de parti en Colombie-Britannique de même qu'en Alberta.

Il y a cependant une caractéristique du système allemand qui fait de ce dernier un choix inapproprié dans le contexte canadien. Les résultats que nous présente le tableau 9 nous permettent déjà de le constater. Avec une répartition de l'ordre de 60-40 entre les sièges de circonscription et les sièges de liste, l'Ontario devrait disposer de 62 sièges en vertu du système uninominal majoritaire à un tour ainsi que de 41 sièges de liste et ce, pour un total de 103 sièges. Pourquoi alors y a-t-il 5 sièges de liste additionnels (46 plutôt que 41)? Avec le système de représentation proportionnelle mixte allemand, un parti peut très bien remporter un

nombre de circonscriptions quelque peu plus élevé que le nombre total de sièges auquel il a droit en vertu de sa part du vote de parti[33]. Dans un tel contexte, c'est ce qui se serait produit en Ontario à l'issue de chaque élection depuis 1993[34]. Il existe plusieurs façons de régler cette question de sièges additionnels, du moins en théorie. Ainsi, on pourrait soustraire les sièges de liste du total des libéraux dans d'autres provinces, ce qui, au mieux, serait risqué au plan politique. En outre, cela aurait comme effet de miner une des principales vertus du système mixte, à savoir sa capacité d'engendrer des caucus plus représentatifs à l'échelle régionale[35].

Dans le cadre du système allemand, la solution qui a été adoptée en vue de faire face à de telles situations semble être la meilleure possible : on autorise les partis à conserver leurs sièges additionnels (on les appelle *Überhangmandate*, ou sièges excédentaires), et on accroît la taille de la législature pour la durée précise de ce mandat[36]. Or, bien que cette approche soit probablement la meilleure façon de composer avec cette caractéristique du système mixte allemand, il y a peu de chances qu'elle soit acceptée par l'ensemble des Canadiens. Une telle solution pourrait de surcroît soulever des questions d'ordre constitutionnel, compte tenu qu'une province donnée pourrait obtenir un nombre de sièges additionnels suffisamment élevé pour que sa part de sièges à la Chambre des communes ne soit dès lors plus proportionnelle à sa population. L'alinéa 42(1)*a)* de la *Loi constitutionnelle de 1982*[37] stipule que toute modification au principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes nécessiterait l'approbation d'au moins deux tiers des provinces dont la population représente au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces[38].

4.4.4 Le système de représentation proportionnelle mixte écossais

Compte tenu de la caractéristique susmentionnée du modèle allemand, la formule de représentation proportionnelle mixte adoptée par le Parlement écossais convient mieux à un pays comme le Canada que celle adoptée en Allemagne. La déconcentration des pouvoirs de la Grande-Bretagne a donné lieu à la création de législatures infranationales en Écosse et au Pays de Galles. Ces deux gouvernements ont mis en application des versions de la représentation proportionnelle

mixte, et ces dernières ont été utilisées pour la première fois lors des élections de 1999. Selon ces systèmes, les électeurs de chaque région disposent de deux votes, dont un est destiné à un candidat d'une circonscription uninominale, et un autre réservé à une liste de parti représentant une région donnée (ce qui correspond aux circonscriptions dans le cadre de l'élection du Parlement européen). Le Parlement écossais est constitué de 129 députés : 73 d'entre eux (57 p. 100) sont élus dans des circonscriptions uninominales et 56 autres (43 p. 100) le sont dans 8 circonscriptions plurinominales régionales.

En Écosse et au Pays de Galles, la répartition des sièges régionaux est calculée de la manière suivante : le nombre total de votes alloué à la liste de parti est divisé par le nombre de circonscriptions plus une remportées par ce parti dans la région[39]. Cette méthode donne des résultats passablement proportionnels. Ainsi, lors de l'élection de 1999 en Écosse, le parti travailliste a remporté presque 34 p. 100 des votes issus de la liste de parti, mais il a obtenu 43 p. 100 de la totalité des sièges au Parlement. Le Scottish National Party (SNP) a pour sa part remporté 27 p. 100 des votes et 27 p. 100 des sièges, alors que les conservateurs ont gagné 15 p. 100 des votes et 14 p. 100 des sièges. Enfin, le Green Party, qui n'a été en lice pour aucune élection de circonscription, a néanmoins obtenu un siège régional en vertu des 3,6 p. 100 de votes obtenus à partir de la liste de parti.

Le tableau 10 et la figure 9 contiennent les résultats simulés de l'élection fédérale de 2000 obtenus par l'emploi d'une formule de représentation proportionnelle mixte semblable à celle utilisée en Écosse[40]. Si on adoptait ce système au Canada, il faudrait d'abord décider quel serait le nombre de sièges pourvus par la représentation proportionnelle et ceux pourvus par un scrutin uninominal majoritaire à un tour. Parmi les pays qui ont adopté un système électoral de représentation proportionnelle mixte, la proportion entre ces deux types de sièges varie beaucoup. En Italie, 25 p. 100 des sièges de la chambre basse sont pourvus par la représentation proportionnelle, alors qu'en Allemagne le pourcentage de ces sièges est de 50 p. 100.

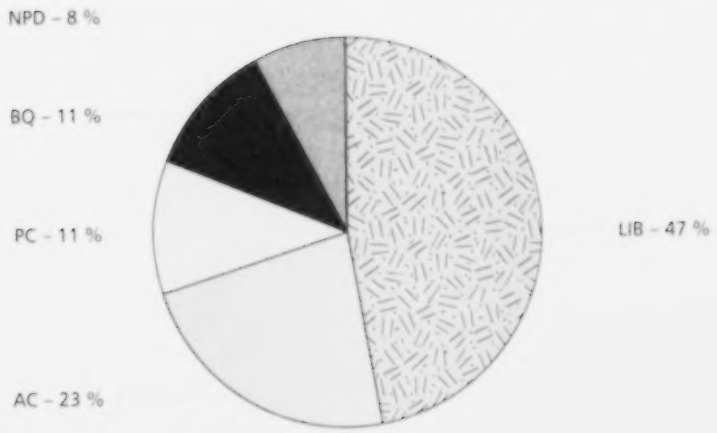
Dans ce modèle, nous avons choisi une proportion de 33 p. 100 (un tiers) pour deux raisons. Premièrement, on peut ainsi obtenir des

Tableau 10 Résultats de l'élection fédérale de 2000 obtenus par simulation en utilisant un système de représentation proportionnelle mixte (modèle écossais) avec assignation de sièges de circonscription (SC) et de sièges de liste (SL)

	LIB		AC		PC		BQ		NPD		Total	
	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL	SC	SL
T.-N.-et-Lab.	3				1	2				1	4	3
Î.-P.-É.	1	1				2					1	3
N.-É.	3	1		1	2	1			2	1	7	4
N.-B.	3	2		1	2	1			1		6	4
Qué. 1**	11	6		3	1	1	15	3			27	13
Qué. 2**	13	5		1		2	10	4			23	12
Ont. 1**	23		1	6		3				2	24	11
Ont. 2**	22			8		4			1		23	12
Ont. 3**	22			5		4				2	22	11
Man.	3	2	3	1	1	1			2	1	9	5
Sask.	1	2	7						1	3	9	5
Alb.	1	5	15	1	1	2				1	17	9
C.-B.	3	7	18			2			1	3	22	12
YN	1									1	1	1*
T.N.-O.	1									1	1	1*
Nun.	1	1									1	1*
Total des sièges par type et par parti	112	+ 32	44	+ 27	8	+ 25	25	+ 7	8	+ 16	197	+ 107
Total des sièges par parti		**144**		**71**		**33**		**32**		**24**		**304**

* Un siège de liste est automatiquement attribué à chaque territoire pour favoriser une plus grande intégration de cette région au système de gouvernance démocratique.

** Vu l'importante population du Québec et de l'Ontario, on y a créé des sous-régions pour éviter que les listes provinciales soient trop longues. Voir l'annexe A pour obtenir une description des régions du Québec et de l'Ontario.



résultats équitables et hautement proportionnels, comme en témoigne le tableau 10. Certains observateurs ont démontré que la plupart des scrutins uninominaux majoritaires à un tour ne s'éloignent des résultats des scrutins proportionnels que de 25 à 30 p. 100. Par conséquent, si le nombre de sièges de compensation représente entre le quart et le tiers du total des sièges, les résultats finaux seront pratiquement proportionnels[41]. Deuxièmement, en limitant les sièges de compensation à 33 p. 100 du total des sièges, on peut tenir compte de critères de représentation géographique et maintenir les circonscriptions à une taille raisonnable. Le nombre de circonscriptions uninominales étant réduit du tiers dans ce modèle, leur taille moyenne augmentera d'autant, ce qui créera des circonscriptions de plus de 175 000 personnes. Cela est assez près de ce qu'on trouve dans certains pays européens, mais c'est très différent de la situation présente au Canada.

Les résultats figurant dans le tableau 10 et la figure 9 sont équitables et relativement proportionnels. Toutefois, le Parti libéral bénéficie d'un « boni » de quelque 7 p. 100 (proportion selon laquelle sa part du total

Répartition des sièges de liste (SL) provinciaux et territoriaux selon la « formule écossaise » en se basant sur les résultats obtenus lors de l'élection fédérale de 2000

Alberta : 17 sièges de circonscription + 9 sièges de liste

	AC	LIB	PC	NPD	SL à
Nombre de votes	739 514	263 008	169 093	68 364	
Sièges de circonscription remportés	15	1	1	0	
Diviseur 1 (sièges de circonscription + 1)	16	2	2	1	
Résultats 1	46 219,63	131 504	84 546,5	68 364	LIB
Diviseur 2	16	2 + 1 (3)	2	1	
Résultats 2	46 219,63	87 669,33	84 546,5	68 364	LIB
Diviseur 3	16	3	2	1	
Résultats 3	46 219,63	65 752	84 546,5	68 364	PC
Diviseur 4	16	4	2 + 1 (3)	1	
Résultats 4	46 219,63	65 752	56 364,33	68 364	NPD
Diviseur 5	16	4	3	1 + 1 (2)	
Résultats 5	46 219,63	65 752	56 364,33	34 181,5	LIB
Diviseur 6	16	4 + 1 (5)	3	2	
Résultats 6	46 219,63	52 601,6	56 364,33	34 181,5	PC
Diviseur 7	16	5	3 + 1 (4)	2	
Résultats 7	46 219,63	52 601,6	42 273,25	34 181,5	LIB
Diviseur 8	16	5 + 1 (6)	4	2	
Résultats 8	46 219,63	43 834,67	42 273,25	34 181,5	AC
Diviseur 9	16 + 1 (17)	6	4	2	
Résultats 9	43 500,82	43 834,67	42 273,25	34 181,5	LIB
Total des sièges de liste	1	5	3	1	

Le Parti libéral remporte 22 % des sièges et 21 % du vote.
L'Alliance canadienne remporte 62 % des sièges et 59 % du vote.
Le NPD remporte 4 % des sièges et 5 % du vote.
Le PC remporte 12 % des sièges et 14 % du vote.

On trouve dans le tableau ci-dessus un exemple des calculs requis pour répartir les sièges de liste provinciaux et territoriaux au Canada selon le modèle écossais, en se basant sur les résultats obtenus lors de l'élection fédérale de 2000. En se servant de l'Alberta comme exemple, on constate que le nombre de sièges à assigner représente un total de 26, soit 17 sièges de circonscription et 9 sièges de liste. Pour déterminer la répartition des sièges de liste, il faut d'abord faire le total des votes provinciaux de chaque parti. Dans le cas présent, l'Alliance canadienne (AC) a remporté 739 514 votes provinciaux, les libéraux (LIB) 263 008, les progressistes-conservateurs (PC) 169 093 et le Nouveau parti démocratique (NPD) 68 363. Il faut ensuite diviser le nombre de votes provinciaux par le nombre de sièges de circonscription +1 remportés par chaque parti à l'étape du scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le « +1 » vise à assurer aux partis qui n'ont pas remporté de siège de circonscription la possibilité d'obtenir un siège de liste. Prenons l'exemple de l'Alliance canadienne, qui a remporté 15 sièges de circonscription. Il faut additionner 1 à ce nombre afin d'obtenir un diviseur de 16. Dans le même ordre d'idées, on peut constater que le Nouveau parti démocratique, n'ayant pas gagné de siège de circonscription, a par conséquent un diviseur de 1. Le résultat obtenu en divisant les votes provinciaux par les sièges de circonscription +1 nous permet de constater que les libéraux ont atteint 131 504, soit le chiffre le plus élevé pour la province; il s'agit ici du nombre de votes provinciaux du parti divisé par 2 (ce résultat, qui est marqué en caractères gras dans le tableau, se trouve à la ligne « Résultats 1 »). Dans un tel contexte, les libéraux auraient obtenu le premier siège de liste en Alberta.

Pour déterminer quel parti obtiendra le deuxième siège de liste, il est nécessaire de refaire le processus. Encore une fois, il faut diviser le nombre de votes provinciaux de chaque parti par le nombre de sièges de circonscription qu'il a remportés + 1. La seule différence, cependant, est

que cette fois-ci, on additionne 1 au diviseur du parti ayant obtenu le dernier siège de liste (dans le cas présent, il s'agit du Parti libéral); cela implique qu'il a désormais un diviseur de 3 (autrement, tous les résultats de la division resteraient les mêmes). Ainsi, le chiffre pour la province du Parti libéral totalise désormais 87 669,33. Ce dernier chiffre étant encore le plus élevé, les libéraux obtiennent le second siège de liste (ce résultat est marqué en caractères gras dans le tableau sous « Résultats 2 »). On doit à nouveau reprendre le processus afin de déterminer quel parti recevra le troisième siège de liste. Il faut encore additionner 1 au diviseur des libéraux, étant donné qu'ils ont obtenu le deuxième siège de liste. Leur diviseur est maintenant de 4. À ce stade-ci, on peut constater sous « Résultats 3 » que pour le Parti libéral, le chiffre pour la province totalise 65 752. Il n'est désormais plus en tête de lice. C'est maintenant le Parti progressiste-conservateur qui mène, avec un total de 84 564,3 figurant à la ligne « Résultats 3 ». Ainsi, les progressistes-conservateurs obtiennent le troisième siège de liste. Il faut alors refaire le processus pour déterminer quel parti gagnera le quatrième siège de liste. Cette fois-ci, on doit additionner 1 au diviseur du Parti progressiste-conservateur étant donné qu'il a obtenu le troisième siège de liste.

Il faut continuer ces calculs jusqu'à ce que tous les sièges de liste soient comblés. À l'issue du processus, on peut voir que chaque parti a reçu au minimum un siège de liste (il est indiqué dans la dernière colonne quel parti a reçu chacun des sièges de liste). En outre, les résultats finaux sont relativement proportionnels et, par le fait même, équitables à l'égard de chaque parti. Le Parti libéral obtient 23 p. 100 des sièges avec 21 p. 100 du vote provincial, l'Alliance canadienne 62 p. 100 des sièges avec 59 p. 100 du vote provincial, les progressistes-conservateurs 12 p. 100 des sièges avec 14 p. 100 du vote provincial et le Nouveau parti démocratique 4 p. 100 des sièges avec 5 p. 100 du vote provincial.

des sièges est supérieure à sa part du total des votes). Cela est dû essentiellement au fait qu'il a remporté la quasi-totalité des circonscriptions en Ontario. La différence entre la part du total des votes et la part du total des sièges est d'environ 1 p. 100 pour les quatre autres partis (voir le tableau 11). Le modèle écossais élimine le problème des sièges excédentaires et permet une représentation plus équilibrée de tous les partis dans les diverses régions du pays. L'Alliance canadienne aurait ainsi obtenu 4 sièges de liste au Québec et 19 en Ontario, tandis que le Parti libéral aurait obtenu 11 sièges de liste au Québec, 5 en Alberta et 7 en Colombie-Britannique. Le Parti progressiste-conservateur aurait obtenu 5 sièges de liste dans les provinces de l'Atlantique, 3 au Québec et 11 en Ontario. Le Nouveau parti démocratique aurait obtenu 4 sièges supplémentaires en Ontario et 8 dans les provinces de l'Ouest.

Un système électoral de représentation proportionnelle mixte qui s'inspirerait du modèle écossais serait beaucoup plus équitable que notre système actuel et ferait en sorte que chaque vote ait du poids. Il permettrait de réduire les déséquilibres régionaux dans les caucus de tous les partis importants. Un tel système favoriserait l'équité et encouragerait une meilleure représentation démographique en s'assurant que de nouvelles personnes fassent leur entrée au sein du Parlement, en provenance particulièrement de groupes actuellement sous-représentés. Il pourrait dès lors y avoir une plus grande diversité d'idées au sein de notre système de gouvernance. Cela aurait pour effet de revitaliser la démocratie parlementaire de notre pays. Pour ces raisons, entre autres, la Commission formule les deux recommandations principales suivantes :

Recommandation 1

La Commission du droit du Canada recommande de doter le système électoral canadien d'un élément de proportionnalité.

Recommandation 2

La Commission du droit du Canada recommande que le Canada adopte un système électoral de représentation proportionnelle mixte.

Tableau 11 Distorsion des résultats électoraux selon différents modes de scrutin (élection fédérale de 2000)

	SUMT Résultats actuels			SMSC Modèle japonais		SRPM1 Modèle allemand		SRPM2 Modèle écossais	
	% votes	% sièges	diff.*	% sièges	diff.*	% sièges	diff.*	% sièges	diff.*
LIB	40,8	57,1	16,3	52,1	11,3	44,4	3,6	47,4	6,6
AC	25,5	21,9	-3,6	23,3	-2,2	24,6	-0,9	23,3	-2,2
PC	12,2	4,0	-8,2	6,3	-5,9	12,0	-0,2	10,9	-1,3
NPD	8,5	4,3	-4,2	5,6	-2,9	8,7	0,2	7,9	-0,6
BQ	10,7	12,6	1,9	11,8	1,1	10,4	-0,3	10,5	-0,2
Distorsion**			34,2		23,4		5,2		10,9

*différence/distorsion = % sièges par rapport au % votes

**somme des valeurs absolues des déviations par rapport à la proportionnalité

SUMT : système uninominal majoritaire à un tour

SMSC : système mixte sans compensation

SRPM1 : système de représentation proportionnelle mixte — modèle allemand

SRPM2 : système de représentation proportionnelle mixte — modèle écossais

« Au cours de la discussion précédente sur les forces et faiblesses respectives des systèmes de représentation proportionnelle mixte, de vote unique transférable et à majorité relative, nous avons tâché de brosser un tableau juste. Des deux systèmes de représentation proportionnelle, soit le système de représentation proportionnelle mixte et le vote unique transférable, il nous apparaît que le système de représentation proportionnelle mixte de la Nouvelle-Zélande est nettement supérieur. Il est plus équitable envers les partisans des *partis politiques* importants et est en mesure de favoriser une *meilleure représentation* des *Maoris* et des *autres minorités et groupes d'intérêts*. Il favorise la formation d'un *parlement efficace* et offre d'autres avantages, notamment au plan de la *participation des électeurs* et de la *légitimité*. » [TRADUCTION]

Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System, *Towards a Better Democracy*, Wellington, Nouvelle-Zélande, Government Printer, 1986, p. 63. (C'est nous qui soulignons.)

Une des caractéristiques les plus importantes du système électoral de représentation proportionnelle mixte en vigueur en Nouvelle-Zélande, en Allemagne, en Écosse et dans le Pays de Galles est qu'il s'agit d'un système de représentation proportionnelle à *deux votes*. Les électrices et les électeurs canadiens doivent bien comprendre ce que cela implique[42]. Dans un tel système, les électeurs ont le pouvoir de *partager leur bulletin de vote*, c'est-à-dire de voter pour le candidat d'un parti dans leur circonscription et pour un autre parti dans la section du bulletin de vote réservée à la représentation proportionnelle (la figure 10 montre un exemple de bulletin de vote d'un système de représentation proportionnelle mixte). Cette formule contribue à réduire le phénomène des votes gaspillés caractéristique du scrutin uninominal majoritaire à un tour. Selon le rapport de la Commission Jenkins, ce système donne à l'électeur un maximum de choix et de souplesse : il le libère de « la prison que représente devoir voter pour un candidat non désiré afin d'élire le gouvernement souhaité[43] ». Fait à noter, en 1996, lors de la première élection où le système de représentation proportionnelle mixte était en vigueur en Nouvelle-Zélande, 37 p. 100 des électeurs ont partagé leur bulletin de vote – « une proportion très élevée selon les normes internationales. Cela semble indiquer que les Néo-Zélandais étaient très heureux de pouvoir profiter de la possibilité [...] de faire deux choix distincts, ce qui n'était pas possible lorsqu'on votait selon le scrutin uninominal majoritaire à un tour[44]. »

Recommandation 3

Dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte, l'électeur devrait disposer de DEUX votes : un vote pour le représentant de la circonscription et un vote de parti. Ce dernier devrait permettre l'élection de candidats figurant sur des listes de parti provinciales et territoriales établies par les partis avant l'élection.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la réforme du système électoral du Canada ne devrait pas entraîner une augmentation significative du nombre de députés à la Chambre des communes,

Figure 10 Bulletin de vote simulé pour un système de représentation proportionnelle mixte (modèle écossais) au Canada[45]

Vote de circonscription		Vote de parti/provincial-territorial	
Ce vote permettra de déterminer le député de votre circonscription. Votez en inscrivant un X à côté du nom du candidat de votre choix.		Ce vote permettra de déterminer le nombre total de sièges pour chaque parti dans votre province/territoire. Vous pouvez voter pour un parti, ou, si vous préférez, pour un des candidats dont le nom apparaît sur la liste. Un vote pour un candidat dont le nom apparaît sur la liste sera aussi comptabilisé comme vote pour le parti de ce candidat.	
Votez pour un SEUL candidat		Soit Écrivez un X à côté du nom du parti de votre choix	Soit Écrivez un X à côté du nom du candidat de votre choix
Candidat A Parti Rouge		❑ Parti Rouge OU	❑ Gilles Mauve ❑ Émilie Orange ❑ Ivan Rose
Candidat B Parti Blanc		❑ Parti Blanc OU	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat
Candidat C Parti Bleu		❑ Parti Bleu OU	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat
Candidat D Parti Vert		❑ Parti Vert OU	❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat ❑ Nom du candidat

bien que des sièges supplémentaires pour les territoires devraient être créés. De plus, la proportion à la Chambre des communes des sièges de liste attribués par représentation proportionnelle devrait être au moins du quart, et préférablement du tiers, si nous voulons corriger les distorsions engendrées par le scrutin uninominal majoritaire à un tour. Ceci nous amène à la prochaine recommandation.

Recommandation 4

Les deux tiers des députés de la Chambre des communes devraient être élus dans les circonscriptions par scrutin uninominal majoritaire à un tour et l'autre tiers à partir de listes de parti provinciales et territoriales. De plus, un siège de liste devrait être attribué aux territoires suivants : le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

Tableau 12 : Évaluation de différents systèmes électoraux

Critère	SUMT	VP-SDT	VP	VUT	Scrutin de liste	SMSC	SRPM – modèle allemand	SRPM – modèle écossais
1. Représentation des partis		✓	✓	✓	✓		✓	✓
2. Représentation démographique				✓	✓		✓	✓
3. Représentation géographique	✓	✓	✓			✓	✓	✓
4. Diversité des idées				✓	✓		✓	✓
5. Gouvernement efficace	✓	✓	✓				✓	✓
6. Gouvernement responsable	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
7. Opposition efficace							✓	✓
8. Reconnaissance des votes		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9. Équilibre régional						✓	✓	✓
10. Prise de décision mesurée					✓		✓	✓

Nota : Un ✓ représente une force ou une force potentielle. Le fait qu'il n'y ait pas de ✓ dans une case ne signifie pas nécessairement une absence totale de ce critère. Cela veut simplement dire que selon notre analyse, il n'est pas évident que ce critère serait présent dans un système canadien.

4.5 Diversité et représentation

4.5.1 Listes fermées ou ouvertes?

Plusieurs questions importantes demeurent en suspens lorsqu'on envisage l'adoption par le Canada d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte. Tout d'abord, comment procéderait-on à l'élection des candidats à partir des listes provinciales et territoriales? Devrait-on assigner les sièges de liste au moyen de listes de parti fermées ou ouvertes, ou selon une méthode combinant certains aspects des deux? Dans la plupart des systèmes de représentation proportionnelle, chaque parti soumet une liste où les candidats sont classés par ordre de préférence pour une région donnée. Si, par exemple, le Parti Bleu se présentait dans une circonscription comptant 8 sièges et 1 000 électeurs et obtenait 500 votes (50 p. 100 du total), les 4 candidats en tête de sa liste seraient élus. Dans un système où on utilise des listes fermées, l'électeur n'a pas le loisir de modifier l'ordre de priorité des candidats figurant sur la liste aux fins d'élection. La liste est en fait une liste de parti. De nombreux observateurs ont souligné qu'un tel système avantage énormément les membres de l'élite d'un parti, qui peuvent se nommer eux-mêmes en tête de liste. D'autre part, les listes fermées peuvent permettre aux autorités d'un parti de placer en tête de liste des représentants de groupes qui sont sous-représentés, comme les femmes ou les minorités religieuses.

Malgré le fait qu'elles favorisent l'action positive au plan électoral, les listes fermées ne sont pas populaires auprès des électeurs. Des recherches effectuées en Nouvelle-Zélande en 2000 ont démontré que les élites des partis de ce pays étaient très majoritairement en faveur des listes fermées. Or, une majorité importante des électeurs préféraient les listes ouvertes et étaient d'avis que les électeurs devraient déterminer l'ordre selon lequel sont élus les candidats sur les listes de parti[46]. D'après les consultations que nous avons menées auprès des Canadiennes et des Canadiens, il semble que nombre d'entre eux opteraient vraisemblablement pour des listes ouvertes dans un système électoral de représentation proportionnelle mixte, à cause de leur souplesse. En permettant aux électeurs de choisir un candidat dont le nom apparaît sur une liste, on leur donne le pouvoir

de choisir l'individu qu'ils souhaitent vraiment voir élire et de le tenir responsable de ses actes s'il était élu.

De plus, étant donné que les électeurs peuvent appuyer plus d'un candidat sur la liste de parti si celle-ci n'est pas fermée, ils auront moins le sentiment que leur vote ne comptera pas. Si un candidat figurant sur une liste ouverte reçoit suffisamment de votes, il se peut qu'il dépasse d'autres candidats dont le nom apparaît plus haut sur la liste et soit ainsi élu. Des études effectuées dans plusieurs pays semblent indiquer que ce processus n'aurait d'influence que sur l'attribution d'une petite proportion des sièges, premièrement parce que les partis politiques dans ces pays dressent leur liste avec énormément de soin, tâchant de s'assurer que les électeurs n'aient pas le désir de la modifier, et deuxièmement parce que réussir à modifier l'ordre des candidats sur une liste de parti demande beaucoup de coordination entre les électeurs et les candidats[47].

Bien que les listes ouvertes offrent plus de choix aux électeurs, elles présentent aussi des désavantages. Premièrement, elles encouragent les querelles intestines et la concurrence entre les candidats d'un même parti. Ces éléments ont été si présents lors de la tenue des scrutins publics en Italie que l'on a décidé d'y apporter des correctifs au début des années 1990[48]. Au Royaume-Uni, un député travailliste a plaidé en faveur des listes fermées pour l'élection au Parlement européen, déclarant que les défenseurs des listes ouvertes « réclament, à toutes fins utiles, ... une guerre ouverte entre les sept candidats dont le nom apparaît sur une même liste, puisqu'ils devront se battre entre eux pour obtenir le plus de votes possibles[49] ». Deuxièmement, les listes ouvertes ne sont pas aussi efficaces que les listes fermées pour promouvoir et favoriser l'élection de femmes, à moins que l'on adopte des quotas garantissant aux femmes un certain pourcentage des places éligibles[50].

Ces effets contradictoires des listes fermées et ouvertes nous incitent à chercher une solution de compromis par rapport au type de scrutin à adopter dans toute éventuelle réforme de notre système électoral. La Commission Jenkins a proposé l'adoption de ce que d'aucuns ont nommé une liste *flexible*, c'est-à dire une liste qui donnerait aux électeurs le choix entre appuyer la liste de parti ou

appuyer un candidat spécifique[51]. Notre bulletin de vote simulé pour un système électoral de représentation proportionnelle est un exemple de mode de scrutin flexible (voir la figure 10). Selon ce scénario, après avoir déterminé le nombre de sièges de compensation ou de liste auquel un parti a droit, il faut déterminer quels seraient les candidats qui devraient remporter ces sièges additionnels. Devrait-ce être le candidat de la liste choisi d'après l'ordre de priorité du parti ou simplement un individu choisi par les électeurs? Pour nous aider à répondre à cette question, voyons comment, ailleurs, on a attribué les sièges de liste dans des systèmes flexibles.

En Suède, par exemple, chaque parti établit une liste de candidats selon l'ordre de préférence du parti. Si un parti présente une liste de 15 candidats, classés de 1 à 15, et qu'il remporte 10 sièges, les 10 premiers candidats de la liste devraient normalement remporter un siège. L'électeur a toutefois le choix de voter pour la liste de parti ou pour un candidat spécifique de la liste, ce que l'on appelle un vote personnalisé. Pour qu'un candidat soit élu sans se référer à la liste de parti – c'est-à-dire qu'il obtienne un siège au détriment d'un autre candidat placé plus haut que lui sur la liste – il doit recevoir un nombre de votes individuels qui représente au moins « 8 p. 100 du vote du parti dans la circonscription[52] ». Tout candidat ayant atteint au moins ce seuil serait classé selon le nombre de votes reçus et les sièges seraient attribués selon ce classement. Si aucun candidat n'atteint ce seuil, ou s'il y a plus de sièges que de candidats ayant atteint ce seuil, les sièges sont alors attribués selon l'ordre établi par la liste de parti. Bien que la Suède utilise le scrutin de liste, la manière dont elle détermine l'importance d'un candidat donné (vote personnalisé) pourrait guider le Canada s'il décide d'adopter la liste flexible. En se servant de l'exemple de la Colombie-Britannique, le tableau 13 illustre de quelle façon un seuil serait utilisé à l'intérieur d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte, tel que proposé par la Commission du droit du Canada.

Il ne s'agit pas de la seule méthode pour déterminer l'attribution des sièges dans le cadre d'un système de liste flexible[53]. Toutefois, peu importe la méthode choisie, le but visé devrait être d'atteindre un équilibre entre le choix de l'électeur, normalement associé aux listes

Tableau 13 Attribution des sièges dans le cadre d'un système de liste flexible. Votes de parti, provinciaux et territoriaux pour le Parti Rouge en Colombie-Britannique.

Parti Rouge

Vote de parti provincial-territorial

Il s'agit du nombre total de votes que le Parti Rouge a reçu dans la section provinciale-territoriale du bulletin de vote. Les électeurs qui se sont prononcés pour un parti ont préféré ne pas choisir un candidat en particulier. Le classement déterminé par le parti (tel qu'il apparaît dans la colonne « Nom du candidat ») servait donc utilisé pour attribuer les sièges.

Parti Rouge

Vote de parti provincial-territorial

Il s'agit de la liste établie par le parti et le nombre d'électeurs qui ont choisi un candidat en particulier est indiqué dans la colonne « Total des votes du candidat ». Un vote pour un candidat spécifique est un vote pour que lui soit attribué un siège de liste. Pour qu'un candidat soit choisi avant un autre candidat plus haut placé sur la liste, il doit obtenir au moins 8 p. 100 du total des votes du parti (50 000 dans cet exemple).

Nom du parti	Total des votes du parti	Nom du candidat	Total des votes du candidat (% des votes du parti)
❑ Parti Rouge	50 000	❑ 1. Candidat A	900 (1,8 %)
		❑ 2. Candidat B	500 (1 %)
		❑ 3. Candidat C	1 500 (3 %)
		❑ 4. Candidat D	1 400 (2,8 %)
		❑ 5. Candidat E	5 000 (10 %)
		❑ 6. Candidat F	1 000 (2 %)
		❑ 7. Candidat G	4 000 (8 %)
		❑ 8. Candidat H	0 (0 %)
		❑ 9. Candidat I	900 (1,8 %)
		❑ 10. Candidat J	0 (0 %)

Dans le contexte du système de représentation proportionnelle mixte que nous proposons, supposons que quatre sièges de liste soient attribués au Parti Rouge en Colombie-Britannique. Dans un tel cas, il faudrait déterminer quels membres du Parti Rouge occuperaient ces sièges, c'est-à-dire si les sièges de compensation seraient ou non attribués aux candidats selon l'ordre établi par le parti. Pour cela, il faudrait considérer le nombre total des votes de parti recueillis par le Parti Rouge. Dans l'exemple choisi ici ce serait 50 000 votes, tel qu'il apparaît dans la colonne « Total des votes du parti ».

Ensuite, il faudrait voir si un candidat a reçu suffisamment de votes pour avoir droit à un siège de liste devant un candidat classé avant lui sur la liste de parti. En d'autres mots, y a-t-il eu un ou des candidats qui ont obtenu au moins 8 p. 100 du « Total des votes du parti » ? On peut constater dans la colonne « Total des votes du candidat », que deux candidats ont atteint ou dépassé ce seuil. Le candidat E a recueilli 5 000 votes, ce qui représente 10 p. 100 du total des votes du parti, et le candidat G en a recueilli 4 000, soit 8 p. 100 du total des votes du parti. Dans un tel cas, les candidats E et G seraient classés selon le nombre de votes reçus et se verraient attribuer les deux premiers sièges, même s'ils n'étaient qu'en 5e et 7e place sur la liste de parti.

Finalement, les deux autres sièges de liste auxquels le Parti Rouge aurait droit seraient attribués de la façon suivante : les candidats E et G seraient retirés de la liste puisqu'ils auraient reçu les deux premiers sièges de liste du Parti Rouge, la liste serait rétablie et les deux candidats les plus haut placés, en l'occurrence A et B, se verraient attribuer les deux autres sièges de liste du Parti Rouge.

ouvertes, et la promotion des femmes, des membres des groupes minoritaires et des peuples autochtones.

Nous croyons qu'un système de liste flexible constitue un compromis raisonnable pour le Canada. Il y aurait donc lieu qu'Élections

Canada, ou un autre organisme gouvernemental, établisse une méthode selon laquelle serait attribué chaque siège de liste. L'adoption d'une liste flexible démontrerait aux électeurs la primauté de leur volonté dans le processus du choix des élus. Cela encouragerait aussi les électeurs qui ont confiance dans les choix faits par les partis politiques lors de l'élaboration de la liste de candidats, en leur permettant de voter pour cette liste de parti. Par conséquent :

Recommandation 5

Dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte, le Parlement devrait adopter un système de liste *flexible* qui offre aux électeurs le choix de voter pour la liste de parti ou de voter pour un candidat spécifique figurant sur la liste.

4.5.2 La représentation des femmes

Au moment de concevoir un nouveau mode de scrutin pour le Canada, il faut savoir que la portion ouverte d'une liste flexible est susceptible de contribuer à la sous-représentation des femmes au Parlement. Or, une représentation accrue des femmes est un des objectifs que devrait viser toute réforme du système électoral canadien. Les femmes constituent la moitié de la population du Canada, mais seulement un cinquième de ses députés. Comme l'avait suggéré la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) il y a plus de dix ans, cela est inacceptable et des mesures pour promouvoir une représentation égale des femmes à la Chambre des communes doivent être adoptées[54]. La Commission Lortie avait alors affirmé : « Non seulement la sous-représentation des femmes peut-elle être qualifiée de déficit démocratique important, mais en plus ce déficit perdure depuis sept décennies, soit depuis l'obtention par les femmes du droit de vote. D'autre part, la sous-représentation des femmes est un phénomène que l'on retrouve dans tous les segments de la société. Par exemple, seulement 6 des 121 députés issus de groupes ethnoculturels qui ont été élus depuis 1965 étaient des femmes, c'est-à-dire 5 p. 100. En 1988, seulement 2 des 48 femmes candidates issues de groupes ethnoculturels ont été élues. Une telle sous-représentation d'une partie importante de la société a de

sérieuses répercussions. La légitimité de nos institutions démocratiques en est réduite. De même, le public souhaite, avec raison, une représentation équitable afin que les politiques gouvernementales reflètent les préoccupations et points de vue de divers secteurs de la société[55]. »

L'adoption d'éléments de représentation proportionnelle aidera à augmenter le nombre de femmes siégeant à la Chambre des communes. Comme l'ont noté certains observateurs, « dans les systèmes de représentation proportionnelle, les candidatures de femmes et de membres de minorités sont considérées comme des atouts; elles sont placées sur des listes de parti dans le but d'attirer le vote des femmes et des membres des minorités. Il est important de paraître équitable envers eux, surtout lorsqu'un parti soumet une liste nationale ou régionale contenant beaucoup de noms[56] ». En 1999, par exemple, 37 p. 100 des députés du nouveau Parlement écossais étaient des femmes; en 2003, l'Assemblée du Pays de Galles est devenue « le premier corps législatif comptant le même nombre d'hommes et de femmes[57] ». Par contre, doter le système électoral d'un élément de proportionnalité n'est pas suffisant pour assurer une représentation égale des hommes et des femmes. « Les partis politiques, même dans le cadre d'une représentation proportionnelle, doivent faire l'effort de recruter des candidates, de leur accorder une place importante sur la liste de parti et, une fois celles-ci élues, de les nommer au conseil des ministres[58]. » D'autres questions devront être étudiées plus à fond pour promouvoir la représentation des femmes au parlement.

Dans le contexte du système électoral actuel, la Commission Lortie a relevé plusieurs mesures qui devraient être adoptées pour « améliorer la représentativité de la Chambre des communes[59] ». Elle a suggéré, notamment, que les procédures actuelles de nomination et de recrutement dans les partis soient changées pour éliminer certains obstacles à l'entrée de femmes à la Chambre des communes. Elle a aussi recommandé d'adopter des mesures de nature à inciter les partis à augmenter la proportion de femmes à la Chambre des communes : « tout parti dont au moins 20 p. 100 des députés à la Chambre des communes sont des femmes aurait droit à un plus haut taux de

remboursement des dépenses électorales[60] ». Selon la Commission Lortie, cette mesure devrait être en vigueur jusqu'à ce que la proportion des femmes à la Chambre des communes soit d'au moins 40 p. 100, ou après trois élections générales, auquel moment on devrait la réévaluer et voir « s'il y a lieu de la conserver ou de la réajuster[61] ». De telles initiatives devraient être explorées dans le contexte d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte.

Plusieurs pays ont adopté des mesures pour promouvoir la représentation des femmes, dont des pays dotés d'un système de représentation proportionnelle. Par exemple, des partis politiques en Suède ont adopté un système de quotas visant à assurer un minimum de 50 p. 100 de candidatures féminines sur les listes de parti. La liste du parti social-démocrate suédois fait alterner les femmes et les hommes. Les femmes occupent 45 p. 100 des sièges de la chambre basse de Suède[62].

D'autres initiatives ont été mises sur pied dans des pays comme le Pakistan, l'Afghanistan, l'Afrique du Sud et la France. Le Pakistan utilise un système de quotas exigeant que le tiers des sièges législatifs au niveau infranational soit réservé aux femmes. L'article 83 de la Constitution afghane exige une « représentation globale et équitable de toutes les populations du pays » et qu'au moins 25 p. 100 des sièges soient réservés aux femmes. La *Municipal Structures Act* de 1988 d'Afrique du Sud encourage les partis à s'assurer qu'au moins 50 p. 100 des candidats aux élections locales sont des femmes, bien qu'aucune sanction ne soit prévue pour les partis qui ne se conformeraient pas à cette loi. Finalement, la France a adopté en 2000 une loi sur la parité entre les hommes et les femmes qui oblige les partis à présenter un nombre égal de candidats masculins et féminins. Les partis qui ne respectent pas cette obligation s'exposent à des amendes[63]. Bien que ces initiatives n'aient pas encore engendré tous les effets escomptés – ainsi, beaucoup de partis en France ont dû payer une amende pour ne pas avoir institué de quotas –, elles démontrent un intérêt grandissant envers de nouvelles façons de promouvoir une participation égale des femmes au système politique. Ces efforts montrent que le Canada doit, au-delà de l'adoption d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte, chercher

des moyens d'assurer une représentation égale des femmes et des hommes à la Chambre des communes.

Lors d'une récente consultation organisée conjointement par la Commission et portant sur la représentation des femmes à la Chambre des communes, les participantes et les participants ont notamment discuté de la nomination et des campagnes électorales des femmes, de l'adoption de quotas pour assurer une représentation équitable des femmes, de mesures pour inciter les femmes à participer à la vie politique et de l'expérience particulière des candidates issues des minorités visibles[64]. L'inclusion d'un élément de proportionnalité dans le système électoral est nécessaire mais insuffisante pour accroître la représentation des femmes en politique.

Considérant la sous-représentation des femmes à la Chambre des communes et les mesures qui ont été mises en place dans d'autres pays, le Canada doit envisager l'adoption de stratégies comme les quotas volontaires ou légaux et les incitatifs financiers recommandés par la Commission Lortie, au moins de façon temporaire, jusqu'à ce qu'il existe suffisamment de femmes en politique qui pourront

> « Au Canada, la représentation est également tributaire, entre autres, du fédéralisme (pour ce qui est du partage des compétences entre les gouvernements et la protection des minorités), du bicaméralisme (avec la question de la réforme du Sénat et le défi de la revalorisation du rôle du « simple député »), de l'exécutif (dont le problème de la concentration des pouvoirs entre les mains du Premier ministre et de quelques intimes), des régionalismes et du multiculturalisme (rappelant que le Canada se compose de diversités, parfois contradictoires, que la représentation ne parvient pas toujours à réconcilier). Une réforme holistique du modèle de représentation au Canada doit tenir compte de ces autres règles du jeu de la société politique canadienne. »
>
> M. Tremblay, *La représentation politique au Canada : sur quelques considérations théoriques et empiriques*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

constituer des modèles pour les prochaines générations de femmes. La Commission croit qu'il est nécessaire à la fois de promouvoir une représentation égale des femmes et des hommes à la Chambre des communes et d'assurer un suivi constant, transparent et responsable des mesures adoptées pour atteindre cet objectif.

Recommandation 6

Le Parlement devrait imposer aux différents partis politiques d'élaborer des politiques et des mesures visant à favoriser une représentation égale des femmes et des hommes à la Chambre des communes. Les partis devraient être chargés de considérer divers éléments, dont ceux-ci :

- **la parité sur les listes de parti;**
- **l'utilisation de quotas au titre des listes de parti et des nominations de circonscription;**
- **des politiques de recrutement de candidates;**
- **des mesures pour inciter les femmes à se porter candidates;**
- **l'appui au financement des campagnes, y compris des mesures pour faciliter les candidatures;**
- **la nomination d'un plus grand nombre de femmes au cabinet, pour le parti qui remporte l'élection.**

Par suite de la première élection générale sous le nouveau système électoral, les partis politiques devraient aussi être tenus de présenter un rapport au Parlement relativement aux moyens employés.

Recommandation 7

Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis faisant état des mesures prises pour promouvoir une meilleure représentation des femmes à la Chambre des communes.

COLLECTION DU DROIT DU CANADA

> « Si on était en présence d'un gouvernement de coalition, comment les politiques du cabinet pourraient-elles tenir compte des questions liées à l'équité? [...] La réponse est simple. Le cabinet n'en tiendrait pas compte. De telles questions seraient tout simplement oubliées. Les différents membres d'un cabinet de coalition auraient chacun des buts différents. Les membres du parti le plus important tâcheraient d'obtenir une prééminence compte tenu de leur nombre, une entente de principe avec leurs nouveaux partenaires sur les politiques à adopter et la possibilité de gouverner. Les membres des plus petits partis voudraient obtenir des postes-clés au cabinet et certains engagements au plan des politiques. Personne ne s'attarderait à la question de savoir si les actions du gouvernement ou du cabinet de coalition reflète ou non le profil global de l'électorat [...] » [TRADUCTION]
>
> [illegible] 1997, p. 41.

4.5.3 La représentation des groupes minoritaires

L'inclusion de candidats issus de groupes minoritaires dans notre système démocratique de gouvernance est une question intimement liée à celle des femmes. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2 (voir section 2.4.1), les candidats issus de groupes minoritaires sont sous-représentés à la Chambre des communes. Selon la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), malgré le fait que les groupes ethnoculturels sont mieux représentés qu'auparavant à la Chambre des communes, les « minorités visibles » y sont toujours sous-représentées[65]. Tout comme c'est le cas pour la représentation des femmes, il est possible que cette situation change si on adopte un système de représentation proportionnelle mixte. Encore là, doter le système électoral d'un élément de proportionnalité ne suffira pas. Les candidats issus de groupes minoritaires font face à des défis et à des difficultés semblables à ceux auxquels les femmes sont confrontées. Les listes de parti, l'accès au cabinet une fois élus et le financement des campagnes

sont d'importants sujets de préoccupation. La Commission croit qu'il est nécessaire à la fois de promouvoir une meilleure représentation des candidats issus de groupes minoritaires à la Chambre des communes et d'assurer un suivi constant, transparent et responsable des mesures adoptées pour atteindre cet objectif.

Recommandation 8

Le Parlement devrait imposer aux différents partis politiques d'élaborer des politiques et des mesures visant à favoriser une meilleure représentation des membres des groupes minoritaires à la Chambre des communes. Les partis devraient être chargés de considérer divers éléments, dont ceux-ci :

- **les candidatures de membres de groupes minoritaires sur les listes de parti;**
- **l'utilisation de quotas au titre des listes de parti et des nominations de circonscription;**
- **des politiques de recrutement de candidats provenant de groupes minoritaires;**
- **des mesures pour inciter les membres des groupes minoritaires à se porter candidats;**
- **l'appui au financement des campagnes, y compris des mesures pour faciliter les candidatures;**
- **la nomination d'un plus grand nombre de membres des groupes minoritaires au cabinet, pour le parti qui remporte l'élection.**

Par suite de la première élection générale sous le nouveau système électoral, les partis politiques devraient aussi être tenus de présenter un rapport au Parlement relativement aux moyens employés.

Recommandation 9

Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis faisant état des mesures prises pour promouvoir une meilleure représentation des membres des groupes minoritaires à la Chambre des communes.

> « Nous pourrions nous pencher sur de nombreuses questions pour améliorer notre compréhension des groupes ethnoculturels et des minorités visibles au regard de leur participation politique au Canada. L'une des plus importantes d'entre elles consiste à savoir comment accroître la représentation des groupes traditionnellement exclus des processus électoral et décisionnel. En fait, cela nous amènerait à promouvoir une démocratie représentative. » [TRADUCTION]
>
> C. Simard, « Political Participation by Ethnocultural Groups and Visible Minorities », *Horizons*, vol. 5, nº 2, 2002, p. 11.

4.5.4 La représentation des jeunes

Abordons maintenant un autre sujet important, la participation des jeunes à notre système de gouvernance démocratique. Bien qu'un système de représentation proportionnelle mixte puisse favoriser une plus grande diversité et pluralité des voix, cela ne permettrait pas nécessairement de résoudre les problèmes particuliers de la faible participation des jeunes aux divers aspects de notre vie politique et de leur sous-représentation au sein de nos institutions.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2 (section 2.4.4), plusieurs facteurs contribuent à la faible participation électorale des jeunes, comme le manque de connaissances en politique, le manque de temps pour voter, le sentiment d'aliénation face au système de gouvernance démocratique et un désintéressement envers la politique[66]. Préoccupé par ce problème, le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a récemment mis sur pied une importante initiative visant à s'attaquer au problème du déclin de la participation

électorale des jeunes[67]. Dans le cadre de cette initiative, Élections Canada a tenu le Forum national sur le vote des jeunes en octobre 2003 dans le but de découvrir les raisons du déclin de la participation électorale des jeunes, de donner la chance aux jeunes d'échanger sur les moyens d'augmenter cette participation et d'élaborer des mesures pour « favoriser la participation électorale des jeunes »[68].

Les jeunes sont confrontés à des défis semblables à ceux que doivent relever les femmes et les membres des groupes minoritaires. La jeunesse canadienne se situe en marge du système de gouvernance démocratique. Les jeunes souhaitent que leur voix soit mieux entendue à l'intérieur du système de gouvernance et sont préoccupés par plusieurs enjeux comme le faible taux de participation électorale des jeunes, l'éducation politique et le manque d'intérêt évident de beaucoup de politiciens envers les sujets qui touchent les jeunes. Nous devons explorer de nouvelles façons de recueillir les idées des jeunes, que ce soit par l'adoption de mesures leur permettant d'être entendus par les décideurs du gouvernement ou par la modernisation des processus de participation au système électoral (par exemple en mettant sur pied un système d'inscription électorale et de vote par Internet). Pour que se développe la prochaine génération d'électeurs, il faut que le système électoral actuel s'adapte aux besoins des jeunes ainsi qu'à leurs idées et aux enjeux qu'ils considèrent importants.

La représentation et la participation des jeunes soulèvent des questions fondamentales non seulement sur la place des jeunes au sein de notre démocratie, mais aussi, de façon plus globale, sur la façon dont ils sont traités dans notre société. Pour arriver à mieux refléter la diversité de notre société, le Parlement et les législatures provinciales devront faire en sorte que la voix des jeunes au sein du processus décisionnel constitue un enjeu important de tout projet de réforme.

Recommandation 10

Le Parlement devrait imposer aux partis politiques d'étudier diverses mesures visant à améliorer la participation et la représentation des jeunes au sein des principaux processus décisionnel et politique. À cet effet, il y aurait lieu de tenir de vastes consultations inclusives et d'envisager de nouveaux moyens pour que soient mieux reflétés les points de vue des

jeunes au sein du système de gouvernance démocratique. Les partis politiques devraient aussi être tenus de présenter des rapports au Parlement faisant état des mesures prises pour promouvoir la participation et la représentation des jeunes. Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis.

4.6 La représentation des peuples autochtones au sein du nouveau système électoral[69]

Les concepteurs d'une version canadienne d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte devront aussi tenir compte de l'importance de la représentation démographique. Ils devront tout particulièrement choisir entre trois possibilités en ce qui a trait aux Autochtones, à savoir réserver des sièges pour les Premières nations, les Inuits et les Métis (comme la Nouvelle-Zélande l'a fait pour les Maoris); créer une liste régionale autochtone ou une circonscription plurinominale dont le territoire chevaucherait probablement plus d'une province; ou créer un parlement autochtone distinct. Précisons d'emblée que la solution retenue ne devra ni porter atteinte au droit à l'autonomie gouvernementale, ni à quelque droit ancestral autochtone que ce soit. Étudions maintenant deux exemples pouvant nous éclairer, ceux de la Nouvelle-Zélande et de l'état du Maine aux États-Unis.

4.6.1 La Nouvelle-Zélande

Les Maoris, qui sont les autochtones de la Nouvelle-Zélande, représentent environ 10 p. 100 de la population de ce pays. Les relations entre Maoris et Pakehs (les colons blancs) ont d'abord été très mouvementées et ont mené aux guerres de Nouvelle-Zélande (1843-1872)[70]. Le fait que, même après leur défaite, les Maoris constituaient toujours un groupe relativement puissant a eu une influence sur la façon dont ils ont été traités par le gouvernement néo-zélandais. La *Maori Representation Act*, qui a été adoptée en 1867, garantit quatre sièges aux Maoris à la Chambre des représentants[71].

Même si le premier système menant à l'élection des représentants maoris était complexe et posait problème, il est demeuré pratiquement

intact pendant plus de 125 ans. Par suite de la tenue d'un référendum contraignant sur la réforme électorale, le gouvernement néo-zélandais a amendé le système électoral maori dans le cadre de la *Electoral Act* de 1993. Tout comme auparavant, les électeurs maoris devaient choisir entre être inscrits sur les listes des électeurs maoris ou sur la liste générale des électeurs. Cependant, alors qu'auparavant le nombre de sièges maoris était limité à quatre, la nouvelle loi prévoyait que le nombre de sièges maoris serait augmenté pour devenir proportionnel au nombre d'électeurs apparaissant sur les listes des électeurs maoris. Cette loi a aussi réduit le nombre global de sièges de 95 à 60, toujours en se basant sur la proportionnalité. Par suite de l'élection générale de 2002, il y a sept sièges maoris garantis à la Chambre de représentants de la Nouvelle-Zélande[72]. Les candidats maoris peuvent aussi obtenir des sièges dans le cadre de l'élection générale.

Il y a présentement un débat sur l'efficacité d'une telle méthode de représentation. Certains observateurs sont d'avis que la représentation des Maoris obtenue par le système de représentation proportionnelle mixte est équitable puisque le nombre de députés maoris est proportionnel au nombre de Maoris dans la population. Toutefois, ils sont aussi d'avis qu'au plan de l'« efficacité » de cette représentation, ce qui veut dire la possibilité pour un groupe de promouvoir ses intérêts, le système néo-zélandais a toujours besoin d'améliorations[73].

4.6.2 Le Maine

L'état du Maine, lui aussi, a recours à un système de représentation garantie pour sa population autochtone qui comprend les tribus Penobscot et Passamaquoddy. Une telle représentation existait, mais de façon informelle, dès 1823 alors que les Penobscot étaient représentés par un des leurs à la législature de l'état. Cette représentation a été formalisée en 1866 pour les Penobscot et en 1927 pour les Passamaquody[74]. On a réservé un siège à la législature pour chaque tribu.

Les électeurs autochtones ont le droit de voter à la fois pour un candidat autochtone et pour un candidat à l'élection générale. À cause de ce double vote, les représentants autochtones qui occupent ces sièges garantis n'ont pas les mêmes pouvoirs que les candidats élus à l'élection

générale. De façon plus précise, ces représentants autochtones occupant un siège garanti ne peuvent ni présenter de projet de loi ni voter lorsqu'un projet de loi est proposé. Ils possèdent toutefois tous les autres droits qu'ont les autres représentants[75]. Rien dans la loi électorale du Maine ne prévoit la possibilité d'augmenter ou de réduire le nombre de sièges garantis. Il ne s'agit pas d'un sujet de controverse car la population autochtone de l'état (environ 4 500 personnes) est peu importante[76].

4.6.3 La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Au Canada, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) s'est penchée sur la question des circonscriptions électorales autochtones[77]. Son rapport suggérait que le Canada s'inspire du modèle néo-zélandais et crée sa propre version d'une représentation autochtone au Parlement. Au cours de ses consultations, la Commission Lortie a constaté que les Autochtones appuyaient fortement l'idée de la création de sièges autochtones[78].

Les principales recommandations de la Commission Lortie sur la création de circonscriptions électorales autochtones étaient les suivantes[79] :

- « Les électeurs autochtones devraient avoir le choix de s'inscrire sur la liste des électeurs autochtones ou sur la liste des électeurs réguliers de leur circonscription… Ce choix devrait cependant se faire avant que les limites de la circonscription ne soient déterminées… Une fois ce choix fait, un électeur autochtone qui désirerait changer de liste devrait attendre à l'élection suivante pour le faire…[80] »
- « Les sièges autochtones ne pourraient être créés que lorsque le nombre d'électeurs autochtones inscrits sur la liste aurait atteint le minimum requis aux termes des principes de représentation selon la population. Ainsi, la création de ces circonscriptions autochtones serait conforme aux critères d'équité électorale[81]. »
- Les circonscriptions électorales autochtones seraient toutes situées à l'intérieur des frontières provinciales, mais elles pourraient chevaucher plus d'une circonscription existante.

- Si le nombre d'électeurs autochtones inscrits justifiait la création de plus d'une circonscription dans une province, la commission de la division électorale concernée pourrait « créer au moins deux circonscriptions autochtones définies selon des critères géographiques ou en tâchant de regrouper les électeurs selon leur appartenance aux différents peuples autochtones de la province. *Dans ces deux cas, la commission ne prendrait sa décision qu'après avoir tenu des discussions et audiences publiques impliquant les peuples autochtones*[82] ».

- Que « le nombre de circonscriptions autochtones dans une province soit égal au nombre obtenu en divisant le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale autochtone par un chiffre égal à 85 p. 100 du quotient électoral de la province[83] ».

- La population autochtone (selon le recensement de 1991 – cela est encore vrai en 2003) ne pourrait justifier la création d'une circonscription autochtone dans quelque province Atlantique que ce soit. Toutefois, la *population totale des peuples autochtones* de cette région permettrait de créer une circonscription autochtone pour l'ensemble des provinces Atlantiques. « La création d'une circonscription autochtone pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique nécessiterait un amendement constitutionnel du type de celui utilisé pour la création de sièges dans les territoires fédéraux. Étant donné que les provinces de l'Atlantique sont déjà sur-représentées en tant que région, nous appuyons la proposition du Comité sur la réforme électorale autochtone à l'effet que les gouvernements fédéral et provinciaux discutent avec les leaders autochtones de la région afin de déterminer de quelle façon un amendement constitutionnel permettrait d'attribuer ce siège…[84] »

En nous basant sur la formule mise au point par la Commission Lortie (une circonscription électorale autochtone pour chaque quotient équivalent à 85 p. 100 du quotient électoral provincial) et sur les données par province sur les peuples autochtones contenues dans le recensement de 2001, nous évaluons à huit ou neuf le nombre de circonscriptions autochtones qui seraient créées, dépendant du nombre

d'Autochtones qui s'inscriraient sur la liste autochtone[85]. Toutefois, cette formule est restrictive et pas nécessairement équitable; par exemple, les 54 000 Autochtones des provinces de l'Atlantique n'auraient pas de représentant et même les 80 000 Autochtones du Québec n'obtiendraient pas nécessairement de circonscription autochtone[86].

4.6.4 La Commission royale sur les peuples autochtones

Dans son rapport de 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a proposé la création d'un parlement autochtone distinct : « Nous craignons cependant que les efforts de réforme du Sénat et de la Chambre des communes ne soient pas compatibles avec les principes du renouvellement de la relation fondée désormais sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et des rapports de nation à nation. La présence de trois ordres de gouvernement laisse supposer l'existence d'institutions représentatives permettant un certain contrôle par la majorité, et *non simplement le statut de minorité ou de groupe complémentaire.*[87] »

Selon la Commission royale sur les peuples autochtones, un parlement autochtone, ou « Chambre des Premiers peuples », devrait d'abord agir à titre d'organisme consultatif. Il se prononcerait sur tout ce qui touche les intérêts des Autochtones, de façon directe ou indirecte, et pourrait accepter des mandats de recherche confiés par la Chambre des communes ou le Sénat.[88] Néanmoins, la Commission royale sur les peuples autochtones est d'avis que pour remplir pleinement son rôle, la Chambre des Premiers peuples devrait éventuellement détenir de « réels pouvoirs, [c'est-à-dire] le pouvoir de prendre des initiatives législatives et d'exiger, sur toute question revêtant une importance critique pour les peuples autochtones, l'aval de la majorité des membres[89] ». Parce que la création d'une troisième chambre dotée de tels pouvoirs nécessiterait un amendement constitutionnel, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé que la Chambre des Premiers peuples ne soit tout d'abord qu'un organisme consultatif formé par le Parlement après consultation des groupes autochtones.

Selon la Commission royale sur les peuples autochtones, les peuples autochtones devraient élire des députés au parlement

autochtone. Elle a recommandé qu'il y ait au moins un député pour chaque nation autochtone. Elle a aussi recommandé que des groupes plus nombreux, comme les Cris et les Ojibways, aient droit à plus d'un député. Le recensement des électeurs autochtones aurait lieu en même temps que le recensement pour les élections fédérales. De même, les élections à la Chambre des Premiers peuples auraient lieu en même temps que les élections fédérales, afin d'assurer la légitimité de ce processus[90].

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis ainsi que la Commission royale sur les peuples autochtones ont toutes deux soulevé des questions fondamentales sur la représentation des Premières nations, des Métis et des Inuits à la Chambre des communes. Bien qu'elles aient fait des recommandations différentes, elles ont toutes deux souligné l'importance de trouver des moyens pour mieux faire entendre la voix des peuples autochtones dans le système de gouvernance démocratique. Notre proposition d'attribuer des sièges de liste dans les territoires permettra d'augmenter quelque peu le nombre d'élus autochtones à la Chambre des communes. Nous croyons toutefois que des stratégies supplémentaires doivent être élaborées, de concert avec les Premières nations, les Métis et les Inuits, pour assurer une meilleure représentation de ces groupes au Parlement.

Recommandation 11

Le Parlement devrait imposer aux différents partis politiques d'élaborer, en consultation avec les Premières nations, les Métis et les Inuits, des politiques et des mesures visant à favoriser une meilleure représentation des Autochtones à la Chambre des communes. Les partis devraient être chargés de considérer divers éléments, dont ceux-ci :

- **les candidatures d'Autochtones sur les listes de parti;**
- **l'utilisation de quotas au titre des listes de parti et des nominations de circonscription;**
- **des politiques de recrutement de candidats autochtones;**
- **des mesures pour inciter des Autochtones à se porter candidats;**

- **l'appui au financement des campagnes, y compris des mesures pour faciliter les candidatures;**
- **la nomination d'un plus grand nombre d'Autochtones au cabinet, pour le parti qui remporte l'élection.**

Par suite de la première élection générale sous le nouveau système électoral, les partis politiques devraient être tenus de présenter un rapport au Parlement relativement aux moyens employés. Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis faisant état des mesures prises pour promouvoir une meilleure représentation des Autochtones à la Chambre des communes.

Recommandation 12

Le gouvernement fédéral, en consultation avec les Premières nations, les Métis et les Inuits, devrait étudier la possibilité de créer des circonscriptions électorales autochtones,

« Les Autochtones ont en général le sentiment d'être si peu intégrés dans le système électoral que les circonscriptions électorales autochtones seraient le seul moyen d'obtenir une représentation au Parlement proportionnelle à leur nombre. La représentation directe des Autochtones permettrait enfin à ceux-ci de surmonter le sentiment persistant que le processus électoral ne réussit pas à refléter et à intégrer leur identité et leurs intérêts. Les électeurs autochtones éliraient les députés qui les représenteraient et qui devraient leur rendre des comptes périodiquement. Les députés (des circonscriptions autochtones) comprendraient leurs électeurs, leurs droits, leurs intérêts et leur vision relativement à toute la gamme des enjeux de politique nationale. » [TRADUCTION]

Comité sur la réforme électorale autochtone, cité dans le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée – Rapport final*, vol. IV, 1991, p. 224 de la version anglaise.

conformément aux recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, ou une « Chambre des Premiers peuples », conformément aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones.

4.7 La conception d'un nouveau système électoral

4.7.1 Intégration de seuils différentes : les seuils

Au moment de concevoir un système de représentation proportionnelle mixte pour le Canada, il faut notamment se demander si on institue un seuil légal pour l'éligibilité aux sièges de liste. Cela soulève d'importantes questions parce que cette décision est directement liée à la question de la promotion de la diversité et de la pluralité des voix au sein des législatures. En Allemagne, pour avoir droit à des sièges de liste, un parti doit, soit remporter trois sièges de circonscription, soit obtenir 5 p. 100 des votes *à l'échelle du pays*. Il s'agit d'un défi important à relever. Cela est intentionnel, car on vise à réduire les chances des partis extrémistes d'être représentés au *Bundestag*. En Nouvelle-Zélande, le seuil à franchir est 5 p. 100 des suffrages nationaux ou un siège de circonscription.

Il faut aussi considérer le cas possible de partis ne cherchant pas à obtenir de sièges de circonscription, mais tâchant d'obtenir des sièges de compensation provinciaux ou territoriaux (se fiant, par exemple, au fait qu'ils pourraient être éligibles à des sièges de compensation même s'ils n'avaient remporté aucun siège de circonscription, puisqu'ils n'y avaient pas présenté de candidats). Cette situation pourrait se révéler injuste pour les autres partis, qui doivent partager leur temps et leurs ressources entre deux campagnes, de circonscription et de liste sur le plan provincial ou territorial. En outre, pour que le système fonctionne adéquatement, les règles électorales ne doivent absolument pas réduire l'importance du vote de circonscription. La Commission Jenkins a recommandé qu'un parti soit éligible à des sièges de compensation *seulement* s'il présente des candidats dans au moins 50 p. 100 des circonscriptions de la région[91]. Selon nous, si ce seuil était ramené au tiers des circonscriptions dans le contexte canadien, le risque qu'un grand nombre de petits partis

marginaux soient représentés au Parlement serait minime. Ce seuil ne découragerait pas les partis de se présenter aux élections et de participer aux campagnes électorales[92], mais préviendrait une éventuelle distorsion du système et une atteinte à l'équilibre entre le vote de circonscription et le vote de liste.

De plus, les seuils créés de facto par l'importance des circonscriptions de compensation dans le modèle proposé semble suffisants pour prévenir l'élection d'un grand nombre de partis marginaux qui ne disposeraient pas d'un large soutien au sein de l'électorat, tout en encourageant l'éclosion d'idées et la présence d'une plus grande diversité de candidats (par exemple, des partis politiques nouveaux et différents) dans le système de gouvernance démocratique. D'autre part, cela n'empêche pas l'élection de voix nouvelles à la Chambre des communes ou à une législature provinciale.

Recommandation 13

Il ne devrait pas y avoir de seuil légal régissant l'accès à des sièges de liste (compensatoires).

Recommandation 14

Un parti devrait être éligible à des sièges de liste provinciaux seulement s'il présente des candidats dans au moins le tiers des circonscriptions de la province concernée. À l'Île-du-Prince-Édouard, un parti souhaitant être éligible aux sièges de liste serait tenu de se présenter à l'élection dans la circonscription uninominale de la province. Au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, un parti souhaitant être éligible à un siège de liste serait tenu de se présenter à l'élection dans la circonscription uninominale du territoire concerné.

4.7.2 Responsabilité : double inclusion

On doit aussi se demander s'il y a lieu d'imposer des restrictions aux candidats qui désirent se présenter *à la fois* dans une circonscription et sur la liste de parti provinciale ou territoriale? Règle générale, les élites des partis sont favorables à cette forme de *double inclusion*, car cela

augmente les chances de leurs candidats vedettes. En effet, un candidat qui n'est pas élu dans une circonscription a quand même de bonnes chances de remporter un siège s'il occupe une place de choix sur la liste de parti régionale ou provinciale. Certains observateurs ont critiqué un tel traitement en faveur de candidats qui ne réussissent pas à se faire élire dans une circonscription; ils soutiennent qu'on risque ainsi de permettre à des candidats de second ordre d'entrer au parlement de façon détournée. Cependant, un certain nombre de pays, dont l'Italie, attribue des sièges de compensation aux « meilleurs perdants » des élections de circonscription. Des recherches ont établi que « seule la Thaïlande a déjà interdit la double inclusion et que le Mexique est le seul autre pays à avoir imposé des restrictions légales à ce titre[93] ». L'utilisation de listes de parti flexibles telle que préconisée dans notre rapport réduirait l'insatisfaction éventuelle des électeurs face au fait que certains candidats pourraient augmenter leurs chances d'être élus en se présentant aux deux niveaux[94].

Recommandation 15

Il ne devrait pas y avoir de restriction légale relativement à la *double inclusion*. Un candidat devrait donc pouvoir se présenter à la fois dans une circonscription et sur la liste de parti provinciale ou territoriale.

4.8 Conclusion

Notre examen de diverses options en matière électorale pour le Canada nous amène à conclure qu'il y aurait lieu de doter le système électoral canadien d'un élément de proportionnalité, selon le modèle des systèmes utilisés en Écosse et au Pays de Galles. Un tel système tendrait à niveler les déséquilibres régionaux des différents caucus de parti qu'engendre notre système uninominal majoritaire à un tour. Les résultats électoraux seraient hautement proportionnels, comme le démontrent les données figurant dans le tableau 11. Ce modèle aurait d'autres effets dont nous discutons dans le chapitre 5.

1 A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*, 2e éd., Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997, p. 45.

2 Voir, p. ex., D. M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londres, Prentice Hall, 1997, tableau 7.1.

3 Electoral Reform Society, *French Presidential Election 2002: Failings of the Second Ballot System*, Londres, avril 2002, p. 4 (traduction libre).

4 Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 1, p. 39.

5 B. Schwartz, et D. Rettie, *Valoriser les Canadiens : les options pour la réforme du système électoral au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002, p. 57 de la version anglaise, version française non paginée : www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/schwartz/democracy.asp (consultée le 22 février 2004).

6 *Ibid.* Schwartz et Rettie citent un commentaire de Winston Churchill sur le vote préférentiel : c'est « le pire de tous les régimes possibles…le plus stupide, le moins scientifique et le plus irréel. La décision… est déterminée par les votes qui ont le moins de valeur et qui sont attribués aux moins valables des candidats. »

7 Farrell, *op. cit.* note 2, p. 110–111.

8 Farrell, *op. cit.* note 2, tableau 7.1.

9 J. A. Cousins, *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*, Charlottetown, Î.-P.-É., Institute of Island Studies at the University of Prince Edward Island, 2000, p. 24. Farrell note que pendant une courte période des années 1930, l'État de New York a adopté le vote unique transférable dans le cadre de ses élections municipales. « Dans un des cas, en l'occurrence à Brooklyn, la circonscription était si grande que 99 candidats ont soumis leur nom en vue de l'élection. Le bulletin de vote mesurait plus de quatre pieds! » [TRADUCTION] Farrell, *op. cit.* note 2, p. 128.

10 Royaume-Uni, Independent Commission on the Voting System [Commission Jenkins], *Final Report*, 1998, paragr. 95.

11 Cousins, *op. cit.* note 9, p. 24.

12 Farrell, *op. cit.* note 2, p. 123.

13 Selon Brams et Fishburn, un « mode de scrutin préférentiel est monotonique si le fait d'avoir plus de votes de première place ne peut, en aucun cas, nuire au

candidat ». [TRADUCTION] Pour plus de détails sur le supposé « vice de logique » du vote préférentiel et du vote unique transférable, voir Farrell, *op. cit.* note 2, p. 135–136. Les mathématiciens et les scientifiques ont remarqué qu'il est théoriquement possible que les chances d'un candidat d'être élu soient *réduites* du fait qu'il reçoive plus de votes de première place. La documentation technique fait état du résultat « non-monotonique ». Certains observateurs soutiennent que cet aspect du vote unique transférable (et du vote préférentiel, notamment) « constitue une violation [...] d'une éthique fondamentale » [TRADUCTION], alors que d'autres signalent que cela ne se produit que rarement. Voir S. J. Brams et P. C. Fishburn, « Some Logical Defects of the Single Transferable Vote », dans *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, A. Lijphart et B. Grofman (dir.), New York, Praeger, 1984, p. 151 et 152.

14 Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 1, p. 66.

15 Dans certains pays qui utilisent un scrutin de liste (le Luxembourg et la Suisse, entre autres), le panachage est la forme la plus « ouverte » de mode de scrutin qui soit disponible. Les électeurs peuvent indiquer leur préférence à l'égard de candidats de plus d'un parti. Voir Farrell, *op. cit.* note 2, p. 173. Dans ce cas, on parle aussi de « listes ouvertes ». Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 1, p. 61.

16 Farrell, *op. cit.* note 2, p. 167; M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, « Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds? », dans *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 571-596.

17 La Hongrie, notamment, applique un mode de scrutin à deux tours pour élire les députés dans les circonscriptions uninominales. Au Royaume-Uni, la Commission Jenkins a recommandé que le vote préférentiel soit utilisé dans l'élément de majorité relative d'un nouveau système électoral. Pour un relevé complet des nombreux types de systèmes mixtes appliqués dans le monde à l'heure actuelle, voir L. Massicotte et A. Blais, « Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey », dans *Electoral Studies*, vol. 8, nº 3, 1998, p. 341.

18 H. Milner, « The Case for Proportional Representation », *Options politiques*, vol. 18, nº 9, 1997, p. 7.

19 En Écosse et au Pays de Galles, les comtés du Parlement européen, établis en 1994, font office de districts régionaux, alors qu'en Allemagne, ce sont les « länder » (états) qui servent de base à l'assignation des sièges de compensation. En Allemagne, « chaque électeur dispose de deux votes : un ("premier vote") destiné à un candidat particulier dans une des circonscriptions, et un autre

("deuxième vote") destiné à la liste de parti établie par chaque parti pour chacun des "länder". La moitié des députés élus sont des candidats particuliers et les autres sont élus à partir des listes de parti. Parmi les candidats provenant d'une circonscription déterminée, celui qui obtient le plus grand nombre de premiers votes devient député. » [TRADUCTION] Union interparlementaire, http://www.ipu.org/french/home.htm. Information sur l'Allemagne : http://www.ipu.org/parline-e/reports/2121_B.htm (consulté le 19 décembre 2003). Dans chaque « länder », chacun des partis a droit au nombre de sièges qui correspond à sa part du suffrage dans les deuxièmes votes.

20 Les Territoires du Nord, dont la population est dispersée, pourraient, soit être incorporés à la Colombie-Britannique et aux Prairies, soit être simplement laissés hors de la liste électorale régionale. Chacune de ces régions obtiendrait au minimum 12 sièges de compensation, jusqu'à un maximum de 34 en Ontario. En ce qui concerne les sièges de liste, l'avantage d'avoir recours à ces circonscriptions élargies est que ces dernières génèrent des résultats plus proportionnels que ceux des circonscriptions plus petites; en outre, elles font en sorte qu'il est plus facile pour de plus petits partis d'obtenir des sièges au Parlement.

21 *Loi constitutionnelle de 1867* (Royaume-Uni), 30-31 Vict., ch. 3, art. 51A, réimprimée dans les S.R.C. 1985, ann. II, nº 5.

22 Canada, Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : observations et recommandations*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 105 de la version anglaise (traduction libre).

23 Une simulation de l'élection de 1980 selon cette proposition a démontré que le Parti libéral, avec quelque 44 p. 100 des votes exprimés, aurait remporté 27 (45 p. 100) des sièges de liste. Ces sièges auraient été attribués proportionnellement aux provinces où le Parti libéral était sous-représenté (plus particulièrement l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique). Voir W. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979, p. 86–90.

24 Canada, Commission de l'unité canadienne, *op. cit.* note 24, p. 106 de la version anglaise. Une proposition semblable, mise de l'avant par un observateur en matière de systèmes électoraux, prévoit l'ajout de 29 sièges supplémentaires – répartis entre les provinces, selon la taille de leur population – aux 301 sièges de circonscription de la Chambre des communes. Comme le fait valoir la commission, ce modèle avance que le parti profitant le plus du système uninominal majoritaire à un tour (dans le cas présent, les libéraux) aurait aussi obtenu la plus grande part des sièges de compensation si on avait eu recours au système mixte lors de l'élection fédérale de 1997. Les libéraux auraient alors gagné 11 sièges additionnels, l'Alliance canadienne 11, les progressistes-conservateurs 6,

et les néo-démocrates 1. Les libéraux auraient en fin de compte obtenu 166 des 330 sièges à la Chambre des communes. Autrement dit, les 38 p. 100 des votes obtenus par les libéraux en 1997 se seraient traduits par l'obtention de 50,3 p. 100 des sièges (plutôt que les 51,5 p. 100 obtenus en vertu du système uninominal majoritaire à un tour).Voir K. Weaver, « MMP is Too Much of Some Good Things », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, tableau 5-1.

25 Le calcul se fait comme suit : 172 x 0,67 = 115,24. Pour tenir compte de la répartition des sièges dans chaque province, ce chiffre est arrondi à 116.

26 Les sièges de liste seraient assignés selon la méthode d'Hondt, même si, en principe, toute autre méthode utilisée pour attribuer des sièges de liste (Hare, Droop, Imperiali, Saint-Laguë, etc.) pourrait être employée. Selon Lijphart, la méthode d'Hondt est la formule de représentation proportionnelle qui est la plus fréquemment utilisée par les démocraties officielles. C'est une *méthode de la plus forte moyenne* plutôt qu'une variante du scrutin de liste tel que le quotient de Hare ou d'Imperiali. Chacune de ces méthodes a une incidence précise sur la proportionnalité dans son ensemble; certaines d'entre elles, comme la méthode d'Hondt et celle d'Imperiali, favorisent les grands partis, alors que d'autres (celle de Saint-Laguë, par exemple) profitent plus aux petits partis. A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 21. Pour un exemple de calculs effectués selon les diviseurs d'Hondt, voir Québec, Ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire, *Un citoyen, un vote : livre vert sur la réforme du mode de scrutin*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979.

27 M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, « Mixed-Member Systems: A Definition and Typology », dans *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 16 (traduction libre). (C'est nous qui soulignons.)

28 La proportionnalité dépend, en très grande partie, de l'existence de seuils (c.-à-d. qu'un parti ait besoin ou non de remporter un pourcentage donné du vote populaire pour obtenir des sièges de liste) ainsi que de l'importance du comté dans le cadre du volet réservé à la représentation proportionnelle.

29 Même si, en Allemagne, le bulletin de vote informe les électeurs que le vote destiné à élire un député dans une circonscription est le « vote primaire » (*Erststimme*). Selon Farrell, il s'agit là d'une nuance qui, au plan psychologique, « a été conçue pour donner l'impression que le vote de circonscription est plus significatif » [TRADUCTION], même si l'inverse est vrai. Farrell, *op. cit.* note 2, p. 91.

30 L'Écosse est divisée en huit régions parlementaires, dont chacune comporte sept sièges de liste.

31 Il faut noter que la part des sièges de liste passe de 33 p. 100 à 40 p. 100 dans les systèmes mixte sans compensation et de représentation proportionnelle mixte. Le but de cette opération est avant tout de contrebalancer les résultats asymétriques obtenus dans les circonscriptions de l'Ontario, où les libéraux ont remporté 97 p. 100 des sièges mais seulement 52 p. 100 des votes. Si la répartition des sièges entre le système uninominal majoritaire à un tour et la représentation proportionnelle avait été maintenue à deux tiers - un tiers, comme dans le cas des deux autres modèles, douze sièges additionnels, ou « supplémentaires », auraient été nécessaires pour que les autres partis obtiennent leur juste part des sièges de liste. Avec une répartition des sièges entre le système uninominal majoritaire à un tour et la représentation proportionnelle de l'ordre de 40 - 60, seuls cinq sièges supplémentaires sont nécessaires (nous débattons plus abondamment de la question des sièges supplémentaires plus loin dans le texte).

32 Lors de l'élection de 1949 en Allemagne de l'Ouest, le seuil de 5 p. 100 a été établi à l'échelle régionale (*Länder*). Il en est résulté qu'un plus grand nombre de partis a obtenu des sièges au Bundestag. Voir H.-D. Klingemann et B. Wessels, « The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots? », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 282-285. Une des préoccupations qui a été exprimée au Canada à l'égard des seuils provinciaux est à l'effet qu'ils ne sont pas « susceptibles d'exclure les partis centrés sur des régions précises ». [TRADUCTION] Weaver, *op. cit.* note 24, p. 81. Nous abordons cette critique au chapitre 5.

33 Farrell, *op. cit.* note 2, p. 93.

34 En 2000, les libéraux ont remporté 97 p. 100 des sièges dans la province, ce qui, dans le cadre de notre version du modèle de système de représentation proportionnelle mixte aurait équivalu à 60 sièges. Cependant, leur part des votes à l'échelle provinciale n'était que de 52 p. 100, ce qui leur aurait donné droit à 55 sièges.

35 En second lieu, on pourrait adopter l'approche qui est appliquée en Bolivie depuis la mise en œuvre, en 1994, d'un système de représentation proportionnelle mixte. Dans ce pays, si, dans une région donnée, un parti gagne plus que sa juste part de sièges de circonscription, « le nombre de sièges à assigner aux listes de parti dans ce comté est réduit. Plus précisément, la loi stipule que le ou les partis qui obtiennent la moins grande part des sièges seront privés de sièges ». [TRADUCTION] R. A. Mayorga, « Electoral Reform in Bolivia:

Origins of the Mixed-Member Proportional System », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 203. Là encore, une telle solution semble aller à contre-courant des objectifs d'équité, de représentativité et d'inclusivité (pour faciliter l'élection des « nouvelles voix » que constituent les petits partis).

36 En Allemagne, au cours de n'importe quelle élection, le nombre de sièges supplémentaires était en général plutôt bas, variant entre zéro et cinq, du moins jusqu'à l'unification. Néanmoins, depuis 1990, le nombre de sièges de ce genre s'est accru au point d'atteindre la quinzaine. Voir Klingemann et Wessels, *op. cit.* note 32, p. 286.

37 *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.). Par exemple, si, pour la portion du vote émanant du scrutin uninominal majoritaire à un tour, un parti remportait un nombre de sièges tout à fait disproportionné, et que pour la portion obtenue en vertu de la représentation proportionnelle, il obtenait également de bons résultats, le nombre de sièges additionnels (boni électoral) obtenus ainsi pourrait faire en sorte que la province ait plus de sièges à la Chambre des communes qu'il n'est autorisé par la Constitution. Pour illustrer davantage la situation, supposons qu'une province représente 10 p. 100 de la population du pays, ce qui lui donne droit à 10 p. 100 des sièges à la Chambre des communes (en d'autres mots, 30 des 301 sièges). Dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte, les deux tiers des 30 sièges de la province (20 sièges), seraient déterminés en vertu d'un scrutin uninominal majoritaire à un tour, alors que l'autre tiers (10 sièges), le serait en vertu d'une formule de représentation proportionnelle. D'après ce scénario, un parti pourrait remporter la majorité des sièges de circonscription (p. ex. 15 sièges) et obtenir par surcroît de bons résultats pour ce qui est de la part du scrutin réservée à la représentation proportionnelle, ce qui lui donnerait droit à 5 sièges additionnels. Or, il serait possible que d'autres partis, qui se partageraient les 5 sièges de circonscription restants, aient droit, eux aussi, à des sièges « supplémentaires » en vertu des résultats qu'ils auraient obtenus dans la partie du scrutin réservée à la représentation proportionnelle (p. ex. 8 sièges additionnels). Il pourrait en résulter que la province obtienne un total de 33 sièges (dont 20 sièges de circonscription et 8 sièges additionnels), ce qui représente 3 sièges de plus que ce qui est autorisé par la Constitution.

38 Pour un exposé sur les implications, en matière constitutionnelle, de plusieurs propositions de réforme électorale au Canada, voir W. Irvine, « A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals », dans *Institutional Reforms for Representative Government*, P. Aucoin (dir.), Research Studies commissioned for the Royal Commission on the Economic Union and Development

Prospects for Canada, vol. 38, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 103-106. Dans ce cas précis, étant donné que l'Ontario était la province qui devait obtenir les sièges supplémentaires additionnels, il est peu probable qu'un problème de nature constitutionnelle soit soulevé, du fait que la province est présentement sous-représentée à la Chambre des communes. En 2000, la population de l'Ontario, qui se chiffrait à 11,2 millions d'habitants, représentait 38 p. 100 de la population totale du Canada. Ses 103 sièges à la Chambre des communes constituent toutefois 34,2 p. 100 du nombre total de sièges, ce qui signifie que la sous-représentation de l'Ontario est de l'ordre de 3,8 points de pourcentage. La Colombie-Britannique est elle aussi sous-représentée (11,7 p. 100 en 2000), alors que les provinces de l'Atlantique dans leur ensemble (+3 p. 100) de même que la Saskatchewan (+1,4 p. 100) sont surreprésentées. Ces chiffres seront légèrement modifiés par le redécoupage des circonscriptions en vertu duquel l'Ontario gagnera trois sièges additionnels, alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique en obtiendront chacune deux.

39 On parle ici d'une variante des diviseurs d'Hondt. La formule est constituée de ce qui suit : le total des votes régionaux divisé par (le nombre de circonscriptions gagnées +1). Avec l'addition du « 1 » dans le dénominateur, on s'assure que même les partis qui n'ont pas remporté de siège dans une région donnée seront habilités à obtenir des sièges de compensation issus de la liste de parti. Ceci génère un « chiffre à l'échelle régionale », ou diviseur, et le parti dont le diviseur est le plus élevé est celui auquel on accorde le premier siège régional. Chaque fois qu'un parti obtient un siège régional, son dénominateur s'accroît de 1, et le processus se répète jusqu'à ce que tous les sièges régionaux soient comblés.

40 Vu notre décision de déterminer le nombre de sièges de liste par province, dans cet exemple l'Île-du-Prince-Édouard a droit à un siège de circonscription et trois sièges de liste, Terre-Neuve a droit à quatre sièges de circonscription et trois sièges de liste, etc. Dans les quatre provinces de l'Atlantique, 60 p. 100 de toutes les circonscriptions de la région sont représentées par une seule personne élue par scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le reste, 40 p. 100, le sont par des sièges de compensation attribués selon la version écossaise de la méthode d'Hondt. Dans le reste du pays, les deux tiers des sièges sont comblés par scrutin uninominal majoritaire à un tour et un tiers est constitué de sièges de liste. Cette différence entre les provinces de l'Atlantique et le reste du pays est causé par les plus petites populations des comtés des provinces maritimes. À cause de leur taille, le Québec et l'Ontario sont subdivisés en régions plus petites. Nous avons divisé le Québec en deux régions qui correspondent essentiellement à Montréal et au reste du Québec. Chacune d'elles a à peu près le même nombre d'habitants (3,6 millions et 3,5 millions), le même nombre de circonscriptions uninominales et de sièges régionaux de compensation (12 et 11). En Ontario,

nous avons créé trois sous-régions, qui correspondent à peu près au nord et à l'est ontarien, à la région de Toronto, et au sud et à l'ouest de l'Ontario. Tout comme au Québec, chaque région a à peu près la même population (entre 3,5 et 3,6 millions) et un nombre à peu près égal de circonscriptions uninominales et de sièges de compensation (11 ou 12 dans ce dernier cas). On peut trouver plus d'information sur la formation de ces cinq régions dans l'annexe A.

41 R. Taagepera et M. S. Shugart, *Seats and Votes*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1989, p. 106 et 131.

42 Il serait possible qu'un système électoral de représentation proportionnelle mixte ait recours à un bulletin de vote n'offrant qu'une seule option : les électeurs ne voteraient que pour un seul candidat pour une circonscription, de façon traditionnelle. Ces votes seraient rassemblés selon diverses formules possibles afin de distribuer les sièges de liste au niveau provincial pour réduire les disproportions contenues dans les résultats du scrutin uninominal majoritaire à un tour. William Irvine a conçu un système de vote uninominal de ce genre qui aurait donné des résultats très près de la représentation proportionnelle. Voir Irvine, *op. cit.* note 21, p. 35.

43 Royaume-Uni, Independent Commission on the Voting System [Commission Jenkins], *Final Report*, 1998, paragr. 139.

44 F. Barker, J. Boston, S. Levine, E. McLeay, et N. S. Roberts, « An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 310, citant S. Levine et N. S. Roberts, « MMP: The Decision », dans *New Zealand Politics in Transition*, R. Miller (dir.), Auckland, Nouvelle-Zélande, Oxford University Press, 1997, p. 186 (traduction libre).

45 Le nombre de candidats dans la section Vote de parti/provincial-territorial qui apparaît sur le bulletin de vote n'est présenté qu'à titre indicatif. Selon le modèle écossais que nous proposons (deux tiers SUMT et un tiers RP) il y aurait un maximum de 13 candidats dans cette section.

46 J. Vowles, J. Karp et S. Banducci, *Proportional Representation on Trial: Elite vs. Mass Opinion on Electoral System Change in New Zealand*, document préparé pour le congrès annuel de l'American Political Science Association, Washington (D. C.), 30 août–3 septembre 2000.

47 Farrell, *op. cit.* note 2, p. 76.

48 R. Katz, « Reforming the Italian Electoral Law, 1993 », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 97.

49 D. MacShane, « Open Lists Will give Us Closed Minds », *The New Statesman*, 27 novembre 1998, p. 127 (traduction libre).

50 Selon une étude, « l'application de quotas pour les femmes dans les systèmes proportionnels à listes ouvertes n'auraient pas autant d'effets positifs sur le pourcentage de femmes élues que dans les systèmes à listes fermées [...] Néanmoins, les données que nous avons recueillies indiquent que même dans plusieurs systèmes à listes ouvertes, de tels quotas feraient augmenter le pourcentage de femmes élues [...] » [TRADUCTION]. M. P. Jones et P. Navia, « Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems », *Social Science Quarterly*, vol. 80, nº 2, 1999, p. 353. Bien que cette étude ait été faite pour des pays d'Amérique latine, tout porte à croire que ses conclusions seraient valables aussi pour les pays où la démocratie est solidement implantée.

51 Selon Shugart et Wattenberg, dans les listes flexibles « il y a une liste dont l'ordre est déterminé par le parti, mais les électeurs peuvent voter différemment. Ceux qui votent pour la liste de parti votent aussi pour l'ordre dans lequel les candidats apparaissent sur la liste... Cependant,...les candidats qui obtiennent un minimum prédéfini de votes de [préférence] peuvent devancer des colistiers placés plus haut sur la liste de parti » [TRADUCTION]. M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, « Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds? », dans *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 594.

52 Suède, Département de la presse et de l'information, Ministère des affaires étrangères, *Swedish Election Guide 2002*, Edita Norstedts Tryckeri, Stockholm, 2002, p. 18 (traduction libre); document électronique : http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/projects/election_guide/ (consulté le 15 janvier 2004). Ce seuil de 8 p. 100 a pour but de réduire les chances d'un candidat bénéficiant de peu d'appuis de s'assurer une meilleure place sur la liste de parti. Il s'agit toutefois d'une décision arbitraire et il est donc possible d'établir un seuil différent pour le Canada.

53 En Belgique, par exemple, le seuil que les candidats doivent franchir est déterminé par une formule mathématique où l'on additionne le nombre de votes pour le parti et le nombre de votes individuels, puis l'on divise ce résultat par le nombre de sièges de liste alloués au parti, plus 1. Les résultats obtenus grâce à cette opération sont utilisés pour attribuer les sièges. On pourrait aussi

attribuer les sièges de liste aux candidats ayant reçu le plus grand nombre de votes individuels. Dans ce cas, tous les votes de parti seraient considérés comme des votes pour le parti sans privilégier de candidats de la liste. Par conséquent, les candidats ayant reçu des votes individuels seraient classés selon le nombre de votes et les sièges de liste seraient attribués en conséquence.

54 Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final*, vol. 1. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991, p. 99–122 de la version anglaise.

55 *Ibid.*, chap. 3, p. 269 de la version anglaise (traduction libre).

56 T. Arseneau, *Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand*, dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 135 (traduction libre).

57 N. Watt, « Women win half of Welsh seats », *The Guardian*, 3 mai 2003 (traduction libre). Document électronique : http://www.politics.guardian.co.uk/wales/story/0,9061,948680,00.html (consulté le 23 janvier 2004).

58 T. Arseneau, « The Representation of Women and Aboriginals Under PR: Lessons From New Zealand », *Options politiques*, novembre 1997, p. 12 (traduction libre).

59 Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *op. cit.* note 54, chap. 3, p. 270 de la version anglaise (traduction libre).

60 *Ibid.*, p. 272 de la version anglaise (traduction libre). La Commission Lortie a suggéré que ce remboursement soit « égal au pourcentage que représentent les députées de ce parti. » [TRADUCTION] L'exemple fourni par la commission stipulait qu'un parti dont 25 p. 100 des députés seraient des femmes aurait droit à un remboursement de 125 p. 100. Le maximum serait de 150 p. 100.

61 *Ibid.*, p. 272 et 273 de la version anglaise (traduction libre).

62 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale [International IDEA], *Global Database of Quotas for Women*, document électronique : http://www.idea.int/quota/index.cfm (consulté le 23 janvier 2004).

63 Voir *Ibid.*

64 *La représentation des femmes à la Chambre des communes : vox populi*, forum organisé conjointement par le Centre de recherche sur les femmes et la politique de l'Université d'Ottawa et la Commission du droit du Canada, et tenu à l'Université d'Ottawa le 31 octobre 2003.

65 Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *op. cit.* note 54, p. 102 de la version anglaise.

66 Voir, par exemple, J. Pammett et L. LeDuc, « Confronting the Problem of Declining Voter Turnout Among Youth », *Electoral Insight*, vol. 5, no 2, juillet 2003; E. Gidengil, A. Blais, N. Nevitte et R. Nadeau, « Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics », *Electoral Insight*, vol. 5, no 2, juillet 2003.

67 Élections Canada, Communiqué de presse et avis aux médias, 21 mars 2003, document électronique : http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=index&dir=pre&lang=e&textonly=false (consulté le 19 décembre 2003).

68 Élections Canada, Rapport du Forum national sur le vote des jeunes, 30-31 octobre 2003, document électronique : http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=rep&dir=eveyou/forum&lang=e&textonly=false (consulté le 24 février 2004). Voir aussi Communiqué de presse et avis aux médias, 30 octobre 2003, document électronique : http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=index&dir=pre&lang=e&textonly=false (consulté le 19 décembre 2003). Par suite des travaux d'Élections Canada, le Chambre des communes a récemment adopté une motion enjoignant Élections Canada à poursuivre ses efforts visant la participation électorale des jeunes et à travailler activement avec divers groupes de jeunes à ce titre. Voir motion nº 98, 17 février 2004, 37e législature, 3e session, Hansard révisé, numéro 012.

69 L'information contenue dans cette section provient surtout de J. Schmidt, *Aboriginal Representation in Government: A Comparative Examination*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

70 Pour un bref aperçu de ces conflits, voir D. Keenan, *The New Zealand Wars*, document électronique : http://www.newzealandwars.co.nz (consulté le 19 décembre 2003).

71 P. Niemczak, *Aboriginal Political Representation: A Review of Several Jurisdictions*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche, 1994, p. 5.

72 Elections New Zealand, « Maori and the Vote », document électronique : http://www.elections.org.nz/elections/pandr/vote/maori-seats.html (consulté le 19 décembre 2003). Les électeurs qui s'inscrivent pour la première fois peuvent aussi participer à l'option électorale Maori, même s'ils s'inscrivent entre les périodes de recensement.

73 E. Barker et coll., « An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand », dans *Mixed Member Electoral Systems*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), New York:, Oxford University Press, 2001, p. 318.

[74] Niemczak, *op. cit.* note 71, p. 8.

[75] *Ibid.*

[76] D. Pond, « Guaranteed Aboriginal Seats in Legislatures », *Current Issue Paper*, nº 127, Toronto, Legislative Research Service, 1992, p. 14.

[77] Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *op. cit.* note 54, vol. I, p. 169-193 de la version anglaise; vol. II, p.139-150 de la version anglaise; vol. IV, p. 229-296 de la version anglaise. Voir aussi d'autres études réalisées pour le compte de la Commission : A. Fleras, « Aboriginal Electoral Districts for Canada: Lessons from New Zealand », dans *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, R. Milen (dir.), Toronto, Dundurn Press, vol. 9 des Projets de recherche pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1991, p. 67-104; et R. Gibbins, « Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts » dans *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, R. Milen (dir.), Toronto, Dundurn Press, vol. 9 des Projets de recherche pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1991, p. 153-184. Pour consulter des recherches supplémentaires, voir Canada, Comité sur la réforme électorale autochtone, *Vers l'égalité électorale*, Ottawa, 1989; L. Marchand, « Proportional Representation for Native Peoples », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 13, nº 3, août 1990, p. 9; T. Schouls, « Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada: Differentiated Representation versus Voter Equality », *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, 1996; T. Knight, « Unconstitutional Democracy? A Charter Challenge to Canada's Electoral System », *University of Toronto Faculty Law Review*, vol. 57, nº 1, 2001, p. 1-41.

[78] Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *op. cit.* note 54, vol. IV, p. 229-296 de la version anglaise. Il y a en outre d'autres façons d'aborder la représentation des Autochtones dans le cadre du système électoral actuel. Ainsi, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick a initialement proposé la création d'une circonscription unique qui regrouperait toutes « les collectivités des réserves indiennes du Nouveau-Brunswick [...] en une seule circonscription électorale ». [TRADUCTION] Selon la Commission, cela « permettrait aux diverses communautés présentement dispersées d'être en contact avec un seul député au lieu de plusieurs, comme c'est le cas actuellement. Une telle modification renforcerait également les communautés concernées, puisque leur nombre ne serait plus fragmenté. » [TRADUCTION] Voir Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick, *Délimitations proposées*, document électronique :

<http://www.elections.ca/scripts/fedrep/newbruns/proposals/boundaries_e.htm> (consulté le 3 mars 2004).

79 *Ibid.*, vol. 1, p. 176-178, 185-192 de la version anglaise.

80 *Ibid.*, p. 177 de la version anglaise (traduction libre).

81 *Ibid.*, p. 176 de la version anglaise (traduction libre).

82 *Ibid.*, p. 177 de la version anglaise (traduction libre). (C'est nous qui soulignons.)

83 *Ibid.*, p. 189 (traduction libre).

84 *Ibid.*, p. 186–187 (traduction libre).

85 Les données sur la population autochtone dans les provinces et les territoires sont disponibles sur le site Web de Statistique Canada : http://www.statcan.ca/english/Pgdb/demo38a.htm (consulté le 22 octobre 2003).

86 Le quotient électoral du Québec pour le recensement de 2001 est 96 500 et 85 p. 100 de ce chiffre est 82 025, ce qui est légèrement plus élevé que la population autochtone qui est de 80 025 personnes.

87 Canada, *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, Volume 2 – Une relation à redéfinir*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1996, p. 377 de la version anglaise. (C'est nous qui soulignons.) Version française non paginée : http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/ch3b_f.pdf (consultée le 27 février 2004).

88 *Ibid.*, p. 379–380 de la version anglaise.

89 *Ibid.*, p. 377–378 de la version anglaise. Comme les autres groupes qui ont recommandé la création de circonscriptions électorales autochtones, la commission royale a clairement indiqué que la Chambre des Premiers peuples ne peut se substituer au droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

90 *Ibid.*, p. 381 de la version anglaise.

91 Royaume-Uni, Independent Commission on the Voting System (Commission Jenkins), *op. cit.* note 43, recommandation 9.

92 Voir *Miguel Figueroa c. Le Procureur général du Canada*, R.C.S. 1 (2003), C.S.C. nº 28194.

93 Shugart et Wattenberg, *op. cit.* note 51, p. 594 (traduction libre).

[94] Certains chercheurs sont d'avis que s'il est vrai que la double inclusion améliore les chances d'être élu, « en en réservant l'utilisation aux groupes sous-représentés, on améliorerait la représentativité de la législature. Bien que les règles pourraient normalement établir que tous les candidats (ou aucun d'eux) peuvent poser leur candidature à la fois aux sièges de circonscription et aux sièges de liste, on pourrait aussi ne permettre cela qu'à certains groupes (par exemple les candidates ou les candidats issus de groupes minoritaires). D'autre part, si on voulait favoriser la continuité, on pourrait réserver ce droit aux députés déjà élus tandis que si on voulait favoriser un renouveau on pourrait le réserver pour les candidats qui se présentent pour la première fois. A. Henderson, « Practical Consequences of Electoral Reform: International Lessons », article présenté au congrès annuel de l'Association canadienne des professeurs de droit, Toronto (Ontario), 25 juin 2002, p. 17.

Chapitre 5 Effets de l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral canadien

5.1 Introduction

Nous avons illustré dans les chapitres précédents certains des avantages que pourrait avoir un nouveau système électoral pour le Canada doté d'un élément de proportionnalité.

- Il serait nettement plus équitable que notre système uninominal majoritaire à un tour actuel, parce qu'il réduirait l'écart entre la proportion de sièges que détient un parti à la Chambre des communes et celle des voix qu'il a obtenues aux élections.
- Il permettrait l'entrée à la Chambre des communes de nouvelles voix précédemment sous-représentées, comme celles de petits partis politiques.
- Il rendrait quasi-certaine l'élection d'un plus grand nombre de candidates et de candidats membres des groupes minoritaires.
- Il favoriserait la coopération entre les partis au sein de gouvernements de coalition.
- Il atténuerait l'énorme déséquilibre entre la valeur des différents votes observé dans notre système uninominal majoritaire à un tour en vertu duquel un vote accordé au parti vainqueur a souvent trois ou quatre fois plus de valeur qu'un vote accordé à n'importe quel autre parti.
- Il réduirait le nombre de votes gaspillés et donnerait ainsi lieu à une augmentation de votes « loyaux » par opposition aux votes stratégiques.
- Il donnerait lieu à une représentation plus équilibrée des régions au sein des caucus des partis.
- Il pourrait accroître la participation électorale[1].

Il faut admettre que ces avantages ne sont que les avantages possibles d'un système électoral plus proportionnel. Pour éviter de créer des attentes démesurées chez les Canadiennes et les Canadiens – qui pourraient facilement causer la déception et une plus grande désillusion face au système politique – la réforme électorale ne doit pas être présentée comme une panacée en mesure de guérir tous les maux de notre démocratie actuelle.

> « Nous croyons que la mise en place d'un système de représentation proportionnelle se justifie pour deux raisons fondamentales. Premièrement, tous les Canadiens ont intérêt à ce que le Parlement du Canada reflète, dans les grandes lignes, les suffrages exprimés aux élections en faveur des différents partis. Deuxièmement, dans un système de représentation proportionnelle, peu importe le parti qui forme le gouvernement et le fait qu'il soit seul ou ait l'appui d'un autre parti, il est plus probable que son caucus comptera des représentants de toutes les régions du Canada. Le système uninominal majoritaire à un tour n'a pas seulement tendance à sous-représenter certaines opinions, mais il tend aussi à encourager les partis à être des représentants régionaux plutôt que nationaux au Parlement. » [TRADUCTION]
>
> K. V. Georgetti, président du Congrès du travail du Canada
> Présentation à la Commission du droit du Canada, le 7 mars 2003

Il est également essentiel que les Canadiennes et les Canadiens comprennent la portée éventuelle de l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral. Le chapitre 5 examine les effets que pourrait avoir la réforme électorale sur la stabilité et l'efficacité du gouvernement, le régionalisme canadien et l'unité nationale, les députés (particulièrement en ce qui a trait à la question que pose la création de deux catégories de représentants), la fonction publique et la reddition de comptes par le gouvernement. L'augmentation éventuelle des coûts administratifs y fait également l'objet d'une analyse.

5.2 Incidences des gouvernements minoritaires ou de coalition sur la prise de décisions politiques

Il est rare que des gouvernements majoritaires unipartites se forment dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte. Lors de l'élection fédérale de 2000, par exemple, les libéraux ont recueilli un peu moins de 41 p. 100 des suffrages exprimés alors qu'ils remportaient 172 sièges (57 p. 100 du total). Or, dans le cadre du système de rechange que nous préconisons, ils n'auraient remporté que 144 sièges, ou 47,4 p. 100 du total[2]. Ce n'est que lorsqu'un parti obtient plus de la moitié des suffrages exprimés qu'il est le plus susceptible de former un gouvernement majoritaire unipartite. Au Canada, les partis n'ont obtenu une majorité aussi franche qu'à cinq reprises depuis 1921[3].

L'expérience canadienne et celle d'autres pays dirigés par des gouvernements minoritaires ou de coalition permettent d'évaluer l'assertion voulant qu'un système de représentation proportionnelle mixte donne inévitablement lieu à une gouvernance beaucoup plus instable et moins efficace. Dobell fait remarquer que le Canada a connu neuf gouvernements minoritaires depuis la Confédération, le plus récent étant l'éphémère gouvernement de Joe Clark en 1979[4]. En moyenne, ces gouvernements ont duré un peu moins de 20 mois comparativement à plus de 50 mois pour les gouvernements majoritaires[5]. Dans six cas sur neuf, toutefois, les gouvernements sont tombés à l'initiative du premier ministre en place et de son parti, après qu'ils aient calculé pouvoir remporter la majorité des sièges à l'élection suivante[6].

Les Canadiens ont une expérience très limitée des gouvernements de coalition qui réunissent des membres de différents partis politiques au sein du cabinet. Au fédéral, l'expérience se résume à la coalition unioniste du premier ministre Robert Borden (de 1917 à 1920). Plusieurs provinces ont connu des gouvernements de coalition : l'Ontario (Fermiers Unis et Parti travailliste, de 1919 à 1923), la Colombie-Britannique (libéraux et conservateurs, de 1941 à 1952), la Saskatchewan (coalition dite « de coopération » dominée par les conservateurs, de 1929 à 1934) et le Manitoba (pendant le long mandat

« L'expérience canadienne des gouvernements minoritaires suggère fortement que si cette formule [...] devenait la règle avec un système proportionnel, les gouvernements seraient moins durables [...]. On peut difficilement prévoir la réaction des Canadiens à ce nouvel ordre des choses. Les dernières décennies ont vu s'élever des critiques dénonçant le pouvoir excessif détenu par le gouvernement, ainsi que la domination du Parlement par l'exécutif, et la tendance des premiers ministres à se comporter comme des monarques élus. La [représentation proportionnelle] fragiliserait sans doute les gouvernements, mais peut-être est-ce précisément ce que souhaitent les Canadiens, surtout si cela incitait le gouvernement à plus d'écoute et de compromis. Il est frappant que l'Australie, le pays où le fonctionnement du modèle de Westminster suscite le moins de critiques, soit aussi le seul où le parti ou la coalition au pouvoir est contrôlée par une seconde Chambre rarement dominée par le gouvernement parce qu'élue à la proportionnelle. »

L. Massicotte, « Pour une réforme du système [illegible] », dans Choix : Bonifacer la démocratie canadienne, [illegible] 2007, p. [illegible]

de Bracken, de 1922 à 1942)[7]. À l'étranger, toutefois, l'expérience laisse croire que les « coalitions sont par nature plus fragiles que les gouvernements majoritaires et risquent davantage d'éclater en cours de législature et de provoquer une élection anticipée[8] ».

Bref, l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte ferait place à des gouvernements un peu moins durables. Néanmoins, il serait erroné de qualifier cette situation d'« instable ». Les gouvernements formés sur la base d'un scrutin de représentation proportionnelle dans les pays scandinaves et en Allemagne, ainsi qu'en Nouvelle-Zélande et en Écosse depuis que ces deux pays ont adopté un système de représentation proportionnelle mixte, ont connu un degré de stabilité politique satisfaisant, si ce facteur se mesure en fonction de la durée d'un cabinet au pouvoir.

Il est encore plus important de noter que la longévité des cabinets et la durée du mandat des gouvernements ne semblent pas vraiment liées à leur efficacité en matière d'élaboration de politiques. Une idée reçue voulait que les gouvernements majoritaires soient des décideurs plus efficaces que les gouvernements minoritaires ou les gouvernements de coalition. On pensait que c'était particulièrement vrai en politique économique où un gouvernement fortement majoritaire serait théoriquement en mesure d'utiliser sa supériorité en chambre pour promulguer des politiques pouvant être impopulaires à court terme, mais absolument indispensables à la compétitivité future d'un pays. Les gouvernements de coalition pourraient s'avérer incapables de prendre des décisions aussi dures quoique nécessaires, car les partenaires comptant moins de membres au sein de ces gouvernements seraient davantage enclins à provoquer des élections à court terme que d'accepter les retombées politiques de mesures des plus impopulaires.

Ces dix dernières années, des études ont remis en question cette idée reçue[9]. Des travaux récents ont par exemple permis d'examiner 36 démocraties établies, qui sont réparties en deux principales catégories : les démocraties majoritaires (avec un pouvoir exécutif fort, un système uninominal majoritaire à un tour et un gouvernement unipartite), et les démocraties consensuelles (avec un système de représentation proportionnelle, un pouvoir exécutif plus faible et un gouvernement de coalition). Des statistiques indiquent que, depuis 1970, le taux de croissance économique des pays dotés d'un système majoritaire n'a pas vraiment dépassé celui des pays dotés d'un système consensuel (notamment ceux qui appliquent une certaine forme de représentation proportionnelle)[10]. En ce qui a trait à un certain nombre d'indicateurs économiques – notamment l'inflation, le chômage, les mouvements de grève et les déficits budgétaires –, les démocraties consensuelles ont mieux réussi que les démocraties majoritaires depuis 1970, bien que les différences entre les deux catégories de démocratie soient généralement minces. La seule exception est l'inflation, car, dans ce domaine, les démocraties consensuelles ont un net avantage sur les démocraties majoritaires[11].

Il est même possible d'aller plus loin et de soutenir que les pays qui appliquent une forme de représentation proportionnelle (démocraties consensuelles) réussissent mieux sur le plan économique que les systèmes

majoritaires. Cela s'explique par le fait que le système uninominal majoritaire à un tour tend à favoriser une alternance régulière au pouvoir de partis politiques polarisés sur le plan idéologique. Ces partis sont souvent tentés de défaire ou de modifier radicalement les politiques économiques de leurs prédécesseurs, comme on l'a vu en Ontario, par exemple, avec la transition du gouvernement de Bob Rae au gouvernement de Mike Harris en 1995. Ce phénomène peut rendre les décideurs incapables de s'engager dans une planification à long terme. Par contre, les gouvernements de coalition « issus des systèmes de représentation proportionnelle ont tendance à engendrer plus de stabilité et de cohérence quant à la politique de développement à long terme[12] ».

5.3 Régionalisme

Certains sceptiques craignent qu'un système de représentation proportionnelle mixte « stimule de façon presque certaine les partis ayant une orientation régionale, surtout dans un système de partis radicalement transformé où les partis régionaux pourraient devenir des partenaires logiques de coalitions formées par de plus grands partis nationaux[13] ». Au chapitre 4, la Commission recommande que le Canada adopte un système de représentation proportionnelle mixte avec des sièges compensatoires répartis entre les provinces. Un des objectifs de cette formule consiste précisément à aplanir les disparités entre les régions dans les caucus des partis que provoque le système électoral actuel. L'établissement de listes de candidats pour les sièges compensatoires constitue un autre objectif important. Il se peut que la formule électorale que nous privilégions facilite grandement l'élection de candidats de partis régionalistes ou autonomistes à la Chambre des communes. En Alberta, par exemple, si le système électoral recommandé avait été en place lors de l'élection fédérale de 2000, un parti séparatiste de l'Ouest aurait dû recueillir près 50 000 voix (ou 4 p. 100 du total) pour obtenir un siège à la Chambre des communes. En Colombie-Britannique, un nombre de voix équivalent (50 000 ou 3 p. 100 du total) aurait permis à un parti d'obtenir un siège compensatoire au Parlement.

Certains observateurs entrevoient avec crainte une situation où de petits partis séparatistes (ou extrémistes) tiendraient le pays en otage et essayeraient d'obtenir des concessions politiques en échange de leur participation à un gouvernement de coalition[14]. Sans l'exclure, cette conséquence d'une réforme électorale est peu probable. L'examen des résultats simulés de l'élection de 2000 selon le modèle écossais (voir le tableau 10) révèle que le Nouveau parti démocratique aurait obtenu un siège de liste en Alberta avec 5,4 p. 100 des votes, tandis que le Parti progressiste-conservateur se serait vu attribuer deux sièges de liste avec un peu moins de 14 p. 100 des voix. Bien que les petits partis auraient moins de difficultés à faire élire au moins un député à la Chambre des communes en fonction du nouveau système de représentation proportionnelle mixte suggéré, il faudra qu'un parti séparatiste ou tout autre parti « contestataire » obtienne bien plus que 15 p. 100 des suffrages exprimés *dans plus d'une province* pour compter sur une représentation importante au Parlement. Si un parti séparatiste parvenait à susciter un tel appui électoral, il pourrait tout aussi bien faire des percées avec un système uninominal majoritaire à un tour, surtout si cet appui se concentrait dans les régions.

Par ailleurs, nous devons rappeler que la période de transition électorale de 1993, qui a marqué le début de la reconnaissance nationale de deux puissants partis d'opposition régionale, le Bloc québécois et le Parti réformiste (rebaptisé ensuite Alliance canadienne), résultait en grande partie du système uninominal majoritaire à un tour qui, avec ses deux partis dominants, semblait incapable de réagir aux pressions des régions. Certes, la taille des partis régionaux et leur nombre pourraient augmenter dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte, mais on peut quand même avancer qu'il est plus souhaitable que ces partis régionalistes occupent quelques sièges au Parlement que de miser sur un système électoral qui écarte systématiquement les petits partis, car ce système ne tend qu'à susciter le mécontentement et l'hostilité des électeurs.

5.4 Deux « catégories » de députés

Les systèmes de représentation proportionnelle mixtes sont fréquemment critiqués parce qu'ils tendraient à créer deux catégories de députés, l'une devant affronter la concurrence politique implacable dans une circonscription pour se faire élire, et l'autre se faisant élire en fonction de sa position sur la liste d'un parti. Il est intéressant de souligner que les observateurs ne s'entendent pas lorsqu'il s'agit de décider laquelle de ces deux catégories est subalterne. Selon l'un de ces observateurs, « il est absolument certain que les députés qui occuperaient les sièges compensatoires seraient des députés de deuxième ordre[15] ». Par contre, d'autres sont convaincus que les députés élus par représentation proportionnelle formeraient une sorte d'aristocratie législative : libérés de leurs obligations dans la circonscription et de la nécessité d'assurer leur réélection personnelle, ces députés auraient le temps de se consacrer à des visées « supérieures », notamment l'élaboration de politiques et la planification à long terme pour l'ensemble de leur parti. La Commission Jenkins fait également remarquer dans son rapport que les députés de liste pourraient se faire connaître comme « députés en attente » dans les circonscriptions où ils envisagent d'être candidats de leur parti dans l'espoir de se faire élire directement. Dans ce cas, les députés de liste auraient un avantage considérable sur leurs rivaux de circonscription, car leur emploi du temps moins chargé leur permettrait de courtiser l'électorat de leur circonscription. Selon la Commission Jenkins, cette situation « porterait atteinte aux meilleures traditions d'un parlementarisme où le député joue au moins un rôle semi-impartial dans sa circonscription entre les élections, et où il s'efforce de servir, avec le même zèle, l'ensemble des électeurs – tant ceux qui l'ont soutenu que les autres. Si un rival d'un parti adverse est aussi actif sur la même scène, ce lien est presque inévitablement affaibli sinon brisé[16] ». Les critiques du système de représentation proportionnelle mixte pensent que cette hiérarchie fonctionnelle parmi les parlementaires pourrait provoquer de la jalousie et de la concurrence entre les deux groupes, ce qui pourrait restreindre l'efficacité du Parlement en tant qu'organe décisionnel.

« En premier lieu, l'existence [des deux catégories de députés] ne constitue pas véritablement une rupture avec la tradition britannique comme on pourrait superficiellement le croire. Pendant tout le XIXe siècle, on a pu constater une très grande différence entre deux catégories de députés, ceux des comtés et ceux des bourgs. En outre, les députés écossais et irlandais étaient principalement élus en vertu d'un droit de vote différent de celui de l'Angleterre et du Pays de Galles. Et certaines circonscriptions ont toujours été considérées, au moins par certains politiciens, comme plus prestigieuses que d'autres. Londres semblait particulièrement adéquate pour les grands financiers et elle le devint deux fois pour des dirigeants de parti, et Lord Randolph Churchill tenta à plusieurs reprises d'échapper à ce qui était à ses yeux la médiocre circonscription de South Paddington pour vivre une idylle avec « un grand bourg industriel ». Les sièges universitaires, qui étaient différents tant en raison de leur électorat que par la manière dont ils étaient obtenus, ont persisté jusqu'aux années 1950. Nous sommes maintenant sur le point de connaître une situation où certains députés représenteront des zones qui leur sont dévolues et où leurs fonctions seront donc plus restreintes à l'échelle de la circonscription. D'autre part, en pratique sinon en théorie, il existait une différence notable entre les députés qui entraient au Parlement principalement pour y jouer un rôle d'envergure nationale et qui passaient, dans ce but, d'une circonscription à une autre totalement différente, et ceux qui surgissaient d'une localité particulière et dont la plus grande satisfaction consistait à la représenter et à la servir. Aux yeux de ces derniers ou d'autres, il aurait été difficilement imaginable qu'ils envisagent d'occuper le siège d'une autre région du pays. » [TRADUCTION]

Royaume-Uni, Independent Commission on the Voting System
Commission Jenkins, Final Report, 1998, paragr. 115

Ces perceptions à l'égard des systèmes de représentation proportionnelle mixtes sont suffisamment répandues pour obliger les tenants de ce modèle à le défendre. Heureusement, l'expérience récente d'un certain nombre de pays et de régions (en particulier l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le Pays de Galles) permettent de déterminer si ces critiques résultent de craintes exagérées ou si elles sont réellement fondées. Il est intéressant de noter que le rapport de la Commission Jenkins, qui analyse de façon quelque peu détaillée l'idée selon laquelle un système électoral mixte crée deux catégories de parlementaires, conclut finalement que ce n'est pas un problème « énorme », et qu'il ne s'écarte pas autant du modèle de Westminster qu'on le suppose souvent.

En Nouvelle-Zélande, la Commission royale sur le système électoral a observé que le fonctionnement d'un système de représentation proportionnelle mixte dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest « ne semblait pas avoir affaibli l'unité ou la discipline des partis ni y avoir créé deux catégories de députés[17] ». D'autres analystes des systèmes électoraux en conviennent et suggèrent que l'opinion voulant que ce système donne lieu à deux catégories antagonistes de députés se fonde davantage sur une impression que sur la réalité : « […] aucune tension [entre les deux catégories de députés] n'a été rapportée dans les quelques 24 pays dotés de tels systèmes. Si, en Nouvelle-Zélande, les députés élus à la proportionnelle sont perçus par certains comme des députés de deuxième ordre, il est difficile d'appuyer cette perception par des faits concrets[18] ».

L'auteur d'une étude détaillée a constaté que tous les députés de liste de la Nouvelle-Zélande ont obtenu au moins une circonscription et que certains d'entre eux « ont commencé à se voir comme des intermédiaires entre l'électorat qui leur était assigné et leur parti[19] ». Il mentionne également que les électeurs allemands ont tendance à adresser aux députés de liste autant de requêtes et de plaintes précises qu'aux députés de circonscription. Le choix du député auquel un électeur s'adresse semble être, du moins en partie, déterminé par son identification ou son affiliation à un parti[20].

Un système électoral mixte présente, à tout le moins, un risque de conflit entre le député directement élu par les électeurs et son « pendant » de liste ainsi que de confusion chez les électeurs quant au rôle et aux

fonctions de chaque représentant. Il ne fait aucun doute que les députés directement élus n'apprécieront pas voir leurs efforts sapés par des députés de liste qui pourraient par ailleurs avoir été battus dans une circonscription. Avec l'adoption d'un nouveau système, le temps et l'expérience pourraient permettre, comme en Allemagne, d'établir des traditions de coopération entre les députés. Il y aurait cependant lieu de faciliter la transition à ce nouveau système par l'élaboration de protocoles qui préciseraient plus particulièrement la tâche incombant

> [...] les analyses et discussions ont révélé des points communs entre les députés de circonscription et les députés de liste : ils sont du même avis en matière constitutionnelle, ils sont très proches socialement et politiquement et leur rôle diffère peu, sauf dans certains aspects de leur travail au sein de la circonscription [...]; la seule différence majeure entre les deux groupes réside dans la manière dont ils ont été élus. Toutefois, cette différence s'est avérée très importante. Compte tenu de l'attachement de la Nouvelle-Zélande aux circonscriptions uninominales, il a été très difficile de faire évoluer une nouvelle culture politique et de la faire comprendre et accepter tant par les citoyens que par les élites. [...] Le fait que les partis les plus récents dépendent davantage que les partis plus anciens de la représentation des députés de liste signifie que les premiers sont particulièrement vulnérables à la perception négative que suscitent les députés de « second ordre ». Ces problèmes pourraient se résoudre avec le temps si le système de représentation proportionnelle mixte est maintenu. Comme les données [...] l'indiquent, *le problème relève moins d'une réalité que d'une perception erronée, car les députés de liste sont au moins aussi compétents que les députés de circonscription pour exécuter les tâches que réclame habituellement la représentation politique.* [TRADUCTION]
>
> J. Wand, « Second-Class MPs? New Zealand's Adaptation to Mixed Member Parliamentary Representation », *Political Science*, vol. 49, n° 2, 1998, p. 142-143.

aux députés de liste d'informer le député de circonscription lorsqu'ils se chargeraient de représenter les électeurs de sa circonscription. Pour ces raisons, la Commission formule les recommandations suivantes :

Recommandation 16

Les députés de liste des provinces et des territoires devraient jouir des mêmes droits et privilèges que les députés de circonscription.

Recommandation 17

Les partis représentés à la Chambre des communes devraient élaborer des protocoles visant à garantir l'accomplissement conjugué et efficace des tâches des députés de circonscription et des députés de liste, notamment en envisageant le recours à des moyens d'informer les députés de circonscription des dossiers ou des causes dont se chargent les députés de liste.

Il ne fait aucun doute que l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte nous éloignerait des mœurs de la vie parlementaire canadienne. Une période d'adaptation et un effort conscient de la part des partis politiques et des députés pour aplanir les différences qui pourraient diviser les deux groupes de députés seraient inévitablement nécessaires. Néanmoins, si l'on se fie à l'expérience récente de l'Allemagne, de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays, et contrairement à ce que certains critiques ont laissé entendre, le nouveau système ne modifierait pas radicalement le système en vigueur.

Il faut également se pencher sur la question de savoir comment conduire des élections partielles pour les deux catégories de députés. En Allemagne, on ne tient pas d'élections partielles : les politiciens qui donnent leur démission, partent à la retraite ou décèdent sont remplacés par le candidat qui occupe le rang supérieur immédiat sur la liste du parti dans la circonscription visée. On y soutient que la tenue d'élections partielles pour remplacer des députés directement élus créerait des incitatifs pervers au sein du système. « Un parti ne serait pas en mesure de garantir sa victoire à une élection partielle. Dans un tel système, la stratégie logique des partis consisterait à viser un nombre

maximum de sièges de liste aux élections et à réduire le plus possible ses sièges de circonscription.[21] »

L'adoption de cette façon de faire au Canada paraît très peu probable dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte. Par ailleurs, il ne semble pas que la tenue d'élections partielles pour remplacer les députés directement élus ait eu des effets négatifs en Nouvelle-Zélande et en Écosse où cette pratique est courante.

Recommandation 18

Les sièges vacants au sein du groupe des députés directement élus (de circonscription) devraient être pourvus en recourant à des élections partielles, tandis que les sièges vacants au sein du groupe des députés de liste devraient l'être par le candidat qui occupe le rang supérieur immédiat sur la liste de son parti dans la province ou le territoire visé.

En dernier lieu, les manières différentes d'élire les deux catégories de députés à la Chambre des communes pourraient poser un autre problème politique. Qu'arrive-t-il si un député de liste quitte son parti et décide de siéger comme indépendant ou de joindre les rangs d'un autre parti? Étant donné que les députés de liste sont expressément élus *à cause* de leur affiliation à un parti, y a-t-il raison de s'inquiéter? La question a été résolue en Nouvelle-Zélande et devra être discutée au Canada[22].

5.5 Formation du gouvernement et reddition de comptes

Dans le cadre d'un système uninominal majoritaire à un tour, il est très rare qu'il y ait incertitude quant au parti qui prendra le pouvoir après une élection. Cette situation se présente quand aucun parti ne réussit à remporter seul la majorité des sièges et qu'il faut alors mener des négociations pour déterminer qui pourra gouverner. Cela peut donner des résultats quelque peu surprenants, comme en Ontario après l'élection provinciale de 1985. Le Parti libéral, qui était arrivé en deuxième position, a négocié un accord officiel avec le Nouveau parti démocratique arrivé en troisième position, aux termes duquel ce dernier s'engageait à apporter son appui législatif à un gouvernement

libéral en échange de la promulgation de certaines de ses politiques prioritaires.

Par contre, dans les systèmes de représentation proportionnelle (y compris les systèmes de représentation proportionnelle mixtes), les élections peuvent être suivies de négociations prolongées entre les partenaires éventuels d'une coalition, lesquelles mènent à des accords qui surprennent, déçoivent ou même mécontentent les électeurs. Ce fut le cas au cours de la première élection tenue en Nouvelle-Zélande, en 1996, en fonction du nouveau système de représentation proportionnelle mixte. Au moment de l'élection, les quatre plus grands partis de ce pays étaient le Parti national au pouvoir, le Parti travailliste (principal parti d'opposition), l'Alliance et le *New Zealand First*[23]. Durant toute la campagne, le *New Zealand First* et son chef, Winston Peters, avaient clairement affirmé que le parti s'allierait vraisemblablement au Parti travailliste au sein d'un éventuel gouvernement de coalition. Après l'élection[24], au terme de près de deux mois de négociations, le Parti national et le *New Zealand First* formèrent un gouvernement de coalition et un grand nombre de partisans de ce dernier se sentirent trahis[25].

Ce genre de marchandage représente un risque réel dans un système de représentation proportionnelle. Toutefois, même dans un tel système, les électeurs disposent souvent du moyen ultime de punir les partis qui s'écartent trop de leurs promesses électorales. Dans le cas cité, le *New Zealand First* essuya des pertes considérables à l'élection de 1999 (où il n'obtint que cinq sièges), ce qui servit d'avertissement aux autres politiciens tentés d'imiter le comportement quelque peu « sournois » de Winston Peters[26].

Les partis politiques au Canada auraient à sérieusement réfléchir au processus de formation de coalitions dans un système de représentation proportionnelle mixte. Il faudra qu'ils définissent soigneusement les modes de formation des coalitions, à la fois avant et après chaque élection. Ils devront notamment faire connaître aux électeurs la nature et la portée des négociations (avant et après la tenue d'une élection) et la manière dont les différents partis pourraient travailler ensemble lorsqu'ils formeront le gouvernement, le cas échéant. Les partis, dans le cadre de discussions devant mener à la formation de coalitions, devront

être conscients du fait que c'est aux électeurs qu'appartiendra de déterminer si les coalitions formées sont satisfaisantes. Les coalitions formées à l'insu des électeurs et sans leur soutien non seulement contribueraient à susciter l'insatisfaction des citoyens face au système de gouvernance démocratique, mais pourraient inciter les électeurs à voter différemment à l'élection suivante.

5.6 Coûts administratifs

La mise en place d'un système de représentation proportionnelle mixte occasionnerait des coûts ponctuels, par exemple, ceux liés à l'organisation de campagnes d'information ou à la tenue d'un référendum. Après l'adoption de ce système, il faudrait supporter d'autres coûts découlant, notamment, du redécoupage des circonscriptions, de la création de sièges compensatoires (y compris l'ajout de trois sièges compensatoires pour les territoires), de la création de sièges spéciaux pour les Autochtones à la Chambre des communes ou d'une Chambre des Premiers peuples, de l'examen des politiques et lois connexes, et de la conception de nouveaux bulletins de vote. Il faudrait également que les partis adaptent leur organisation et leurs procédures internes.

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale estime que seul un système majoritaire à deux tours risquerait de peser davantage sur l'appareil administratif électoral qu'un système de représentation proportionnelle mixte[27]. Néanmoins, la Commission partage l'avis de la Commission royale sur le système électoral de la Nouvelle-Zélande, selon laquelle « les coûts administratifs rattachés au fonctionnement d'un système de représentation proportionnelle mixte ne différeraient pas beaucoup de ceux liés au fonctionnement d'un système majoritaire *avec plus ou moins le même nombre de députés*. Les coûts de mise en place d'un système de représentation proportionnelle mixte ne nous apparaissent donc pas comme un facteur très important[28] ».

5.7 Incidences sur la fonction publique

L'instauration d'un élément de proportionnalité dans le système électoral canadien aurait sans aucun doute certaines incidences sur la fonction publique. La période de transition pourrait être difficile, car il faudra, par exemple, préparer les fonctionnaires et le nouveau gouvernement à un autre type de transition et découvrir la nouvelle dynamique politique induite par des gouvernements minoritaires et de coalition. La transition d'un gouvernement à un autre pourrait s'avérer plus longue que la transition au sein d'un système uninominal majoritaire à un tour, surtout si les élections donnent un gouvernement minoritaire et sont suivies d'une période de négociations en vue de former une coalition dirigeante.

Le fonctionnement des comités parlementaires pourrait aussi connaître des changements. Par exemple, l'existence de comités plus diversifiés et plus inclusifs pourrait faire en sorte que la fonction publique reçoive des demandes plus fréquentes et plus précises de recherche et d'information. De même, « sous un gouvernement minoritaire, les ministres devraient mener des consultations poussées auprès des partis non gouvernementaux sur un vaste éventail d'initiatives stratégiques afin d'obtenir l'appui nécessaire pour promulguer des lois[29] ». En outre, les premières élections tenues dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte pourraient faire entrer au Parlement ou à une assemblée législative un certain nombre de nouveaux représentants inexpérimentés, ce qui donnerait de nouvelles responsabilités aux fonctionnaires[30], bien que le système uninominal majoritaire à un tour puisse également susciter une telle dynamique.

Toutefois, dans l'ensemble, rien ne permet de penser que la fonction publique ne pourrait pas assurer un bon service dans le cadre d'un tel système. Dans le cadre du système uninominal majoritaire à un tour actuel, la fonction publique a contribué efficacement à de nombreuses transitions entre des gouvernements dont l'idéologie était différente, comme on a pu le constater en 1993 lorsque le Parti libéral a formé un gouvernement majoritaire après sa victoire aux dépens du gouvernement conservateur sortant. En outre, le rôle actuel du cabinet au sein du gouvernement ne serait pas modifié, « [...] puisque le

cabinet (et ses comités) demeure la plus haute autorité décisionnelle et que les ministres sont liés au traditionnel principe de responsabilité ministérielle à caractère individuel et collectif[31] ». De façon générale, rien ne prouve que le fait d'inclure un élément de proportionnalité dans le système électoral actuel mettrait radicalement en question la capacité de la fonction publique à jouer un rôle important dans le maintien d'un appareil gouvernemental efficace.

> « Il est démontré que, [en Nouvelle-Zélande], les incidences d'un système de représentation proportionnelle mixte sur les activités quotidiennes de la fonction publique sont relativement faibles et certainement beaucoup moins importantes que certains l'avaient prévu. Par exemple, le fonctionnement de l'exécutif ou les relations entre l'exécutif et le Parlement n'ont pas foncièrement changé. [...] Bref, c'est davantage la continuité que le changement qui a le plus caractérisé le nouveau système, au moins en ce qui concerne les principales institutions politiques du pays. » [TRADUCTION]
>
> J. Boston, S. Levine, E. McLeay, N.S. Roberts et H. Schmidt, « The Impact of Electoral Reform on the Public Service: The New Zealand Case », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 57, nº 3, 1998, p. 73.

5.8 Conclusion : fixer une limite au débat sur la réforme électorale

Les adversaires d'une réforme du système électoral canadien ont tout à fait raison de souligner qu'aucun système électoral n'est neutre[32]. La question essentielle consiste à déterminer si les avantages du système compensent ses inconvénients ou si, *dans l'ensemble*, un nouveau système serait plus propice que notre système uninominal majoritaire à un tour actuel à l'application des valeurs démocratiques exposées au chapitre 3. En d'autres termes, il faudrait imposer une limite raisonnable à ce qui est exigé des tenants de la réforme pour prouver le bien-fondé de leur cause. Par le passé, les adversaires du changement

ont trop souvent semblé exiger l'aplanissement de toute incertitude quant aux effets éventuels d'une réforme.

Le présent chapitre a permis d'exposer certains des effets de l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte. Les gouvernements de coalition seraient probablement courants, mais les coalitions pourraient constituer, en fait, un élément positif de la réforme. En exerçant des pressions sur le pouvoir exécutif, les gouvernements de coalition *peuvent* favoriser la recherche de consensus, la consultation et la réceptivité du gouvernement (bien que ce ne soit pas forcément le cas). L'expérience de pays comme l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande (bien que limitée) montre que la crainte de conséquences déstabilisantes est exagérée.

Pour les partis régionaux, les obstacles à la représentation seraient moindres, mais le nombre relativement réduit de sièges compensatoires dans chaque province tendrait à limiter leur importance et leur influence. Même si la Chambre des communes comptait deux groupes de députés, l'expérience d'autres pays ne confirme pas la conviction qu'une rivalité s'installerait entre ces deux groupes. Les partis peuvent aussi prendre des mesures pour éviter la formation de factions. En dernier lieu, bien que la capacité des électeurs à tenir les partis au pouvoir responsables de leurs actes soit un peu affaiblie avec la représentation proportionnelle, l'expérience de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays montre que ce sont les électeurs qui conservent le pouvoir ultime de récompenser ou de punir les partis au pouvoir.

Les défauts éventuels du nouveau système doivent être évalués au regard des avantages probables ou possibles que nous avons énumérés. Le nouveau système serait plus juste, plus représentatif de notre société et plus inclusif (à l'égard des petits partis), il réduirait le nombre de voix gaspillées et forcerait les caucus à mieux représenter les différentes régions du pays à la Chambre des communes. Le système de représentation proportionnelle mixte pourrait aussi contribuer à augmenter la participation électorale. Toutes ces raisons font que ce système remplit, voire dépasse, les conditions visant à prouver de manière réaliste qu'une réforme est souhaitable.

1 Pour une analyse des avantages et des inconvénients éventuels de l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte au Canada, voir L. Massicotte, « Pour une réforme du système électoral canadien », dans *Choix : Renforcer la démocratie canadienne*, vol. 7, nº 1, 2001.

2 Il faut interpréter ces résultats « simulés » avec prudence, puisqu'on suppose que les résultats à l'élection générale auraient été les mêmes, peu importe le mode de scrutin en place, que ce soit le système uninominal majoritaire à un tour ou le système de représentation proportionnelle mixte. Bien sûr, comme la plupart des tenants de ce dernier système le font remarquer, un nouveau système modifierait le décompte des électeurs et réduirait la probabilité que des élections donnent des résultats anormaux, comme celle où les libéraux ont remporté une victoire écrasante avec 98 p. 100 ou 99 p. 100 des sièges en Ontario. Pour une analyse de ce sujet, voir H. Milner, « The Case for Proportional Representation in Canada », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 39-40.

3 Nous avons choisi l'année 1921 comme point de départ, puisqu'elle marque la naissance de notre système multipartite moderne (ou, plus exactement, à plus de deux partis) au Canada. Un parti a remporté au moins 50 p. 100 des suffrages exprimés à l'élection fédérale de 1940 (le Parti libéral avec 52 p. 100), de 1949 (le Parti libéral avec 50 p. 100), de 1953 (le Parti libéral avec 50 p. 100), de 1958 (le Parti progressiste-convervateur avec 54 p. 100) et de 1984 (le Parti progressiste-conservateur avec 50 p. 100).

4 P. Dobell, « What Could Canadians Expect from a Minority Government? », *Policy Matters*, vol. 1, nº 6, 2000, p. 4-10.

5 Massicotte, *op. cit.* note 1, p. 16.

6 Dobell, *op. cit.* note 4, p. 9.

7 Massicotte, *op. cit.* note 1, p. 16.

8 *Ibid*, p. 16-17.

9 *Ibid*, p. 19.

10 Lijphart constate que les démocraties à système majoritaire (les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, etc.) ont un léger avantage sur les démocraties consensuelles pour ce qui est de la croissance économique annuelle, mais l'écart n'est vraiment pas grand en fait de statistiques. A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 265.

11 *Ibid.*

12 A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*, 2e éd., Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997, p. 66.

13 K. Weaver, « MMP is Too Much of Some Good Things », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 80 (traduction libre).

14 Courtney prévient que « poussé à l'extrême, [un système électoral remanié] pourrait mener, comme dans les modes de scrutin purement proportionnels tels que celui d'Israël, à un régime de partis composés de diverses factions concurrentes régionales, linguistiques, religieuses ou ethniques, dont aucune ne pourrait, à elle seule, former un gouvernement majoritaire. Un tel système pourrait avoir de graves conséquences sur l'unité nationale canadienne » [TRADUCTION]. J. Courtney, « Electoral Reform and Canada's Parties » dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 98.

15 R. Katz, « Electoral Reform is not as Simple as it Looks », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, H. Milner (dir.), Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 106 (traduction libre).

16 Royaume-Uni, Independent Commission on the Voting System [Commission Jenkins], *Final Report*, 1998, paragr. 116. C'est ce qui s'est produit au Parlement écossais et qui incite certains députés directement élus à reprocher à leurs homologues de « braconner » sur leur territoire. Voir A. Henderson, « Practical Consequences of Electoral Reform », document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association des professeurs de droit du Canada, Toronto, Ontario, 25 juin 2002, p. 15 (traduction libre).

17 Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System, *Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986, p. 61 (traduction libre).

18 Massicotte, *op. cit.* note 1, p. 14. (C'est nous qui soulignons.)

19 L. J. Ward, « 'Second-Class MPs'? New Zealand's Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Representation », *Political Science*, vol. 49, nº 2, 1998, p. 137 (traduction libre).

20 *Ibid.*

21 D. M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londres, Prentice Hall, 1997, p. 98 (traduction libre).

22 Cette question s'est avérée très importante en Nouvelle-Zélande en 1997, au moment où Alamein Kopu, députée de liste de l'Alliance, a quitté son parti pour siéger à la Chambre en qualité de « députée maori indépendante » . L'Alliance a soutenu que Mme Kopu aurait dû être obligée d'abandonner son siège, surtout que, comme d'autres candidats de liste de l'Alliance, elle s'était engagée par écrit à démissionner du Parlement si elle quittait le parti. Le New Zealand Parliament's Privileges Committee a finalement décidé qu'elle n'avait pas à démissionner et qu'elle pouvait continuer de siéger comme députée indépendante. Cette affaire a provoqué une très grande controverse et soulevé des questions quant à la légitimité de la démarche de Mme Kopu. Ce cas est décrit en détail dans Ward, *op. cit.* note 19, p. 140-142.

23 Le Parlement néo-zélandais de 1996, élu trois ans avant selon le mode de scrutin majoritaire uninominal, comptait 99 députés. L'Alliance, avec deux députés, avait remporté plus de 18 p. 100 des voix en 1993, tandis que *New Zealand First*, qui avait également deux sièges, n'en avait obtenu que 8 p. 100. Le Parlement fut élargi à 120 sièges à la première élection tenue en 1996 en fonction du système de représentation proportionnelle mixte.

24 Le Parti national est arrivé premier (44 sièges), le Parti travailliste deuxième (37 sièges) et le *New Zealand First* troisième (17 sièges).

25 F. Barker, J. Boston, S. Levine, E. McLeay et N. S. Roberts, « An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand » dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 301.

26 Massicotte, *op. cit.* note 1, p. 18.

27 Reynolds et Reilly, *op. cit.* note 12, p. 119.

28 Nouvelle-Zélande, *op. cit.* note 17, p. 65 (traduction libre). (C'est nous qui soulignons.)

29 J. Boston, S. Levine, E. McLeay, N. S. Roberts et H. Schmidt, « The Impact of Electoral Reform on the Public Service: The New Zealand Case », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 57, n° 3, 1998, p. 77 (traduction libre).

30 *Ibid.*, p. 74.

31 *Ibid*, p. 73, (traduction libre).

32 J. Courtney, « Is Talk of Electoral Reform Just Whistling in the Wind? », *Options politiques*, vol. 22, n° 6, 2001, p. 21.

Chapitre 6 Le processus de réforme électorale – la participation des citoyens aux changements démocratiques

Tout au long du processus de participation du public, la Commission a entendu un large éventail de citoyennes et de citoyens qui ont exprimé diverses opinions quant à la manière de réaliser la réforme du système électoral. Certains ont de plus en plus le sentiment que cette question a été « suffisamment étudiée » et qu'il est maintenant temps d'agir et de lancer un processus de réforme fructueux. On note également la forte conviction que les citoyens doivent prendre part à la réforme du système électoral.

Le chapitre 6 examine les questions suivantes : Comment la représentation proportionnelle mixte proposée pourrait-elle être mise en application? Comment le processus de réforme pourrait-il se dérouler? Pour répondre à ces questions, le rapport se fonde sur les conclusions du processus de consultation de la Commission et sur l'expérience de certaines provinces canadiennes, dont le Québec, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, et de pays tels que la Nouvelle-Zélande et l'Italie. Le processus de réforme doit permettre d'informer les citoyennes et les citoyens des changements envisagés et leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue sur ces changements. Il doit également tirer parti des processus analogues qui sont en cours ou en voie d'achèvement au Canada.

6.1 La réforme électorale et la participation des citoyens

La réforme du système électoral tient une place de plus en plus prépondérante dans le paysage politique canadien. La Colombie-Britannique, le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard, suivis de près par le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, sont plus avancés que d'autres provinces dans cette démarche de réforme et peuvent donner un

aperçu de la manière dont les Canadiennes et les Canadiens pourraient s'y prendre pour réformer leur système électoral.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique, qui détient 77 des 79 sièges de son assemblée législative[1], a récemment instauré une assemblée de citoyens afin qu'elle examine le système électoral en vigueur et fasse des recommandations en vue de le réformer. Cette assemblée comprend des personnes choisies au hasard dans la liste des électeurs de la province, soit 20 représentants de chacune de ses 79 circonscriptions. Cette liste a fait l'objet d'une stratification en fonction de l'âge et du sexe afin « de veiller à un choix équitable de noms de femmes et d'hommes et de tenir compte de la répartition de toutes les tranches d'âge parmi les 18 ans et plus » [TRADUCTION] dans le vaste bassin des électeurs de la province admissibles à siéger à cette assemblée. Les 20 citoyens choisis dans chaque circonscription ont ensuite pu manifester leur intérêt à l'égard de cette tâche, et le choix définitif de deux représentants par circonscription a eu lieu entre la fin de 2003 et le début de 2004[2]. Outre les 158 citoyens choisis au hasard, cette assemblée compte deux membres des communautés autochtones et un président sans droit de vote qui peut nommer quatre vice-présidents pour lui servir d'auxiliaires régionaux au sein de sous-commissions ou dans le cadre d'audiences publiques[3].

Disposant d'un budget de 5,5 millions de dollars, l'assemblée de citoyens recueillera de l'information sur les divers systèmes électoraux en vigueur dans le monde, et invitera des spécialistes d'autres pays à venir lui exposer le fonctionnement de leur système national. L'assemblée fera office de commission de citoyens, entendra les maîtres d'œuvre de divers systèmes électoraux et en recommandera un nombre restreint (trois ou quatre) à examiner au cours d'audiences publiques. En avril 2004, tous les électeurs recevront un dépliant par la poste leur exposant ces choix ainsi que leurs avantages et inconvénients. Au cours des mois de mai et de juin suivants, 30 audiences publiques au maximum se tiendront dans différentes parties de la province et l'assemblée formulera sa recommandation finale en novembre 2004. Le mandat de cette dernière la limite à ne recommander *qu'un seul système électoral*, celui en vigueur ou un système de remplacement. Si elle recommande un autre système que celui en vigueur, il fera l'objet d'un référendum lors de l'élection

provinciale suivante, devant avoir lieu en mai 2005. Les électeurs auront simplement à répondre « oui » ou « non » pour indiquer s'ils sont pour ou contre le système proposé, et pour être adopté, celui-ci devra obtenir une majorité surqualifiée de 60 p. 100 des voix dans 60 p. 100 des circonscriptions[4].

Au cours de l'été de 2002, le gouvernement du Québec a constitué le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques qui comptait neuf membres issus des milieux politique et universitaire et de la société civile (y compris d'organismes représentant les femmes, les jeunes, les communautés culturelles et les travailleurs). En outre, 17 citoyens représentant chacune des régions administratives de la province constituaient les membres du secrétariat qui apportait son aide au comité directeur dans le cadre de ses consultations et délibérations. Selon l'ex-ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, M. Jean-Pierre Charbonneau, l'enquête du gouvernement du Québec sur la réforme électorale dans le monde a fait ressortir trois conditions fondamentales pour que toute réforme ait la chance d'être fructueuse[5] :

- Il faut créer un comité de citoyens (qu'il n'est pas nécessaire de choisir au hasard) non inféodé aux partis politiques de manière à ce que les citoyens se rendent compte que « les réformes ne sont pas là pour favoriser un parti en particulier, mais qu'elles sont là pour l'intérêt général ».
- Les partis politiques doivent, d'une manière ou d'une autre, prendre part au processus, puisqu'ils seront inévitablement responsables de l'application de tout changement.
- Le comité de citoyens devra avoir pour principale fonction de faire connaître les enjeux de la réforme électorale aux citoyens et les diverses solutions à considérer.

Outre plusieurs recommandations préconisant un type de gouvernance plus ouverte et plus participative, le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques suggère dans son rapport d'adopter un mode de scrutin proportionnel pour les élections provinciales. Le gouvernement libéral du

Québec a récemment exprimé son intention de se fonder sur les travaux menés dans le cadre des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques pour déposer une législation qui apportera des éléments de proportionnalité au mode de scrutin.

La publication récente du rapport final de la Commission de la réforme électorale de l'Île-du-Prince-Édouard rappelle l'importance que revêt de plus en plus la question de la réforme électorale. Nantie du mandat d'étudier des choix de réforme électorale de façon indépendante, cette commission a élaboré un document de référence et mené des consultations approfondies auprès des citoyennes et des citoyens sur la possibilité d'inclure quelques éléments de représentation proportionnelle dans le système électoral[6]. Dans son rapport final, la commission considère que les intérêts des citoyens seraient mieux servis par un système électoral comportant de tels éléments, notamment un système de représentation proportionnelle mixte ou le vote unique transférable. Elle recommande également de tenir d'autres consultations afin de savoir ce que les citoyens désirent en remplacement du système uninominal majoritaire à un tour[7].

Bien qu'ils aient recours à des approches légèrement différentes en matière de réforme électorale, ces processus de participation du public ont un point en commun : la possibilité pour les citoyens de contribuer activement aux divers volets du processus décisionnel. Les avis et observations que la Commission du droit du Canada a reçus grâce à la participation des citoyens, ainsi que l'importance que revêt la réforme électorale à l'échelle des provinces, donnent à penser qu'il est temps que le Canada adopte un autre mode de scrutin. Outre les recherches qu'elle a commandées, la Commission a collaboré à la tenue de consultations publiques, tenu des conférences, des tribunes spéciales et des colloques, rencontré divers groupes et particuliers, et sollicité des observations et des réactions par téléphone, par la poste et par courriel, ainsi que par le truchement de son site Web (l'annexe B expose en détail les stratégies de participation du public qu'a appliquées la Commission). Les observations et interventions que ce processus a suscitées ont servi de toile de fond aux conclusions et recommandations formulées dans le présent rapport. Il reste maintenant à déterminer de quelle manière il est possible d'équilibrer

réellement la mise en place d'un processus de réforme avec la poursuite d'une participation permanente des citoyens. Autrement dit, comment peut-on inciter les citoyennes et les citoyens à continuer de participer au débat concernant la réforme du système électoral?

Il est essentiel que les citoyennes et les citoyens participent en permanence à un tel débat et que le processus de réforme prévoie une stratégie à cette fin. Un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens sont désireux de participer à une gouvernance démocratique et, pour ce faire, ont besoin d'information et en réclament. La mise en œuvre de cette stratégie ne devrait pas être du ressort du gouvernement seulement. Elle devrait par ailleurs viser à représenter la population de manière ample et variée incluant notamment des femmes, des jeunes, des groupes de minorités, ainsi que des citoyennes et des citoyens de toutes les régions. Elle devrait également tenir compte du point de vue des partis politiques (tant les minoritaires que les dominants), des députés et des groupes de citoyens. Le processus de participation se déroulerait par ailleurs sans heurt si l'on présentait un seul modèle de réforme électorale, et l'ébauche d'un projet de loi faisant valoir le système que propose la Commission faciliterait sûrement les discussions.

Une stratégie de participation impose de disposer de suffisamment de ressources et de temps (au moins un an) pour recueillir tous les points de vue et formuler des recommandations. En fin de compte, Élections Canada sera chargé de la mise en œuvre de tout système électoral qu'adoptera le Parlement, y compris des changements institutionnels et des nouvelles méthodes administratives qui en découleront.

En ce qui concerne le type d'approbation nécessaire pour apporter des changements au système électoral, ce sujet donne matière à discussion. Faut-il tenir un référendum pour modifier ce système? Les lois constitutionnelles n'empêchent aucunement une telle modification sans tenir de référendum. À preuve, par le passé, les divers gouvernements canadiens ont pu faire adopter des réformes électorales simplement par promulgation de lois à cette fin. Plus récemment, au Québec par exemple, le gouvernement Charest s'est engagé, dans les deux ans suivant son élection, à intégrer des éléments de représentation proportionnelle dans le système électoral québécois. Une telle démarche recevrait un vaste appui de la part de

l'électorat étant donné que le Parti québécois et l'Action démocratique du Québec ont publiquement cautionné une réforme électorale, et que les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques ont déjà donné lieu à de longues consultations publiques sur cette question.

Bien qu'il n'existe aucune démarche visée par la constitution ou à privilégier pour réformer le système électoral, au cours des dernières années, de nombreux Canadiens ont soutenu que les électeurs doivent approuver toute réforme importante sur les plans politique et constitutionnel. Si la réforme électorale n'exige aucun changement constitutionnel, il s'agit quand même d'une modification fondamentale au fonctionnement de la démocratie canadienne qui justifie d'envisager la tenue d'un référendum.

La Nouvelle-Zélande a tenu deux référendums, dont le premier, qui n'avait pas un caractère exécutoire, visait à déterminer si les citoyens désiraient changer de système électoral et, dans l'affirmative, quel système ils préféraient adopter. Une grande majorité d'entre eux, soit quelque 85 p. 100, étaient en faveur d'un tel changement et d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte[8]. Le deuxième référendum, qui a eu lieu parallèlement à une élection générale en 1993, a demandé aux électeurs s'ils préféraient un système de représentation proportionnelle mixte ou le système en vigueur. Avec un taux de participation de 85 p. 100, une faible majorité (54 p. 100 par rapport à 46 p. 100) a donné son appui à la représentation proportionnelle mixte[9].

Deux autres démocraties libérales, le Japon et l'Italie, ont réformé leur système électoral dans les années 1990. Au Japon, en 1988, le gouvernement a formé un comité consultatif pour qu'il se penche sur le système électoral national, et ce comité a publié un rapport en 1990 recommandant un système mixte comme celui de l'Allemagne. Au terme de plusieurs années de négociations, la coalition au pouvoir au Japon a finalement convenu d'adopter un système parallèle prévoyant l'élection des trois cinquièmes des députés de la Diète en fonction d'un système uninominal majoritaire à un tour, et celle des autres députés en fonction d'un système de représentation proportionnelle dans onze circonscriptions régionales[10]. L'instauration de ce

système a eu lieu dans le cadre de l'élection de 1996 sans qu'il fasse l'objet d'un référendum.

En Italie, les préoccupations suscitées par les problèmes endémiques du système de partis ont donné lieu à un *referendum abrogativo* (référendum abrogatif) en vue d'apporter des changements à ce système. Cette disposition donne aux électeurs la possibilité de recourir à un référendum pour invalider une loi ou certaines de ses dispositions à condition qu'ils recueillent 500 000 signatures dans un délai de 90 jours. En 1991, un premier référendum a porté sur l'abolition du vote préférentiel pour élire les membres de la chambre basse (la Chambre des députés), et cette abolition a obtenu une écrasante majorité de 96 p. 100 des voix avec un taux de participation de 62 p. 100. Ce référendum a servi de mobile à un autre mouvement référendaire, vers la fin de 1991, qui a permis de recueillir 1 250 000 signatures en vue de réformer le financement des partis et le mode d'élection des membres de la chambre haute (le Sénat). Ces réformes ont été entérinées dans le cadre d'un deuxième référendum tenu en 1993[11]. Selon certains observateurs, l'existence du référendum abrogatif s'est avérée cruciale pour opérer une réforme électorale fructueuse, car « il permet à des personnes qui n'appartiennent pas au gouvernement et à l'assemblée législative d'être à l'origine de changements. Il suscite également un débat permanent entre le grand public, les tenants de référendums, les politiciens en place, les tribunaux [...] et l'assemblée législative [...][12] ».

Si la tenue d'un référendum est attrayante parce qu'elle ajoute à la légitimité d'un projet de réforme, elle suscite en réalité un certain nombre de préoccupations. En premier lieu et principalement, d'autres réformes n'ont pas nécessité la tenue d'un référendum, par exemple, la réforme du financement des partis politiques. Pour quelle raison une réforme devrait-elle faire l'objet d'une sanction par voie de référendum et d'autres pas? Est-il nécessaire d'entreprendre un tel processus dans un pays dont l'histoire montre qu'il a rarement eu recours aux référendums pour trancher des questions autres que celles impliquant des modifications à la constitution? Comment peut-on distinguer un changement législatif qui exige la tenue d'un référendum d'un qui n'en exige pas?

En deuxième lieu, les référendums peuvent survendre une réforme, c'est-à-dire qu'un processus référendaire a tendance à présenter un projet de réforme comme « la meilleure et unique » avenue qui s'offre, alors que le renouvellement de la démocratie canadienne exige davantage qu'une simple réforme électorale.

En troisième lieu, les référendums peuvent semer la discorde. Pour ce qui est des questions relativement techniques comme le système électoral, il serait plus judicieux de placer la réforme électorale au cœur des débats d'une élection déterminée, et faire ainsi place à des possibilités de discuter avec les citoyens et de les inciter à participer.

En dernier lieu, il faudrait analyser attentivement les avantages et les inconvénients de la tenue d'un référendum. Si elle s'avère nécessaire, il faudra alors se pencher sur les dépenses des « tiers partis ». Cette question fait l'objet de poursuites devant les tribunaux depuis plus d'une décennie. Dernièrement, la Cour de justice de l'Ontario a statué que l'article de la *Loi électorale du Canada* imposant des restrictions aux tiers partis au cours d'une campagne électorale « enfreint leur droit d'exprimer leurs idées politiques »[13]. Récemment, la Cour d'appel de l'Alberta a dû elle aussi se pencher sur la question des dépenses des tiers partis. Elle a décrété qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour déterminer si le financement des campagnes électorales était « un sujet de préoccupation à la fois urgent et important pour la tenue d'élections équitables au Canada ». [TRADUCTION] Cette cause a été portée en appel à la Cour suprême du Canada et, au moment de la rédaction du présent rapport, aucune décision n'avait encore été rendue[14]. Bien qu'elle s'applique aux référendums relatifs à la *Constitution du Canada*, la *Loi référendaire* pourrait être modifiée pour s'appliquer à la question de la réforme électorale[15]. Cette loi régit le tenue de référendums, y compris l'enregistrement des comités référendaires et les dépenses référendaires. En général, l'expérience acquise dans d'autres pays, notamment en Nouvelle-Zélande, montre que les questions que soulève la publicité des tiers partis peut justifier l'imposition de certaines limites.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission formule les recommandations suivantes :

Recommandation 19

Le gouvernement fédéral devrait ébaucher une législation prévoyant la mise en place d'un système de représentation proportionnelle mixte, comme le suggère le présent rapport. Après l'ébauche de cette législation, un comité parlementaire devrait mener une consultation publique sur le nouveau système électoral proposé.

Recommandation 20

Le processus de consultation publique devrait être largement représentatif et bénéficier de ressources adéquates. Il pourrait aussi permettre d'envisager la tenue d'un référendum.

Recommandation 21

Élections Canada devrait disposer d'un période de préparation d'au moins deux ans en prévision de la tenue d'une élection en vertu du nouveau système électoral.

6.2 Soutien à la participation démocratique après la réforme électorale

Une loi réformant le système électoral devrait prévoir un examen du nouveau système après un certain laps de temps, peut-être à la suite de deux ou trois élections en fonction de ce système. Cet examen consisterait à analyser le fonctionnement du nouveau système électoral et à déterminer s'il doit faire l'objet d'améliorations ou de modifications.

Recommandation 22

Un comité parlementaire spécial devrait examiner le nouveau système électoral après trois élections générales tenues en vertu des nouvelles règles électorales.

En outre, il est important de percevoir la nécessité d'un soutien constant en vue d'améliorer nos institutions et nos mécanismes démocratiques. Durant tout le processus de consultation des citoyens mené par la Commission, ceux-ci ont exprimé le désir de disposer de plus nombreuses occasions de s'exprimer et de poser des questions au sujet de notre système de gouvernance. Des recherches récentes confirment ce désir grandissant et montrent que beaucoup de Canadiennes et de Canadiens souhaitent voir « en tête [des] priorités [gouvernementales] une réforme des institutions politiques du pays pour les rendre plus ouvertes et plus démocratiques[16] ». En général, les citoyens n'acceptent plus de jouer un rôle passif et docile dans le système politique. Ils désirent au contraire pouvoir s'exprimer vraiment dans le cadre des processus de décisions politiques, et que les institutions politiques soient davantage réceptives, responsables et efficaces. Un grand nombre de Canadiens mettent de plus en plus en question divers aspects de nos mécanismes démocratiques, y compris le rôle des députés, l'âge de voter, la possibilité de voter sur l'Internet et les règles de financement des partis politiques.

Le concept de la démocratie et tout ce qu'il implique peuvent, bien entendu, donner lieu à maintes interprétations. Cependant, dans le contexte canadien, l'importance et le soutien que l'on accorde « [à] la participation [...], [à] l'inclusion et [à] la fidélité [de la population] » constituent des aspects primordiaux de notre système de gouvernance démocratique : « [...] toute définition moderne de la démocratie canadienne doit passer par des pratiques décisionnelles et des institutions publiques caractérisées par la participation de la population, [...] cette participation doit être possible pour tous les Canadiens et [...] les décisions du gouvernement doivent traduire les points de vue des Canadiens »[17]. Bien que nombre d'institutions s'efforcent d'améliorer certains aspects de notre système démocratique (par exemple, nos règles électorales et le fonctionnement de la Chambre des communes et du Sénat), nous devons continuellement analyser ce système et son rendement dans divers contextes.

À cette fin, plusieurs provinces et le gouvernement fédéral ont mis sur pied des organismes qui ont expressément pour tâche d'examiner les institutions démocratiques ou l'instauration de réformes. Par

exemple, les processus d'examen des mécanismes démocratiques en cours au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Ontario visent à s'assurer que le système de gouvernance tienne davantage compte des citoyens (pour de plus amples détails, voir la section 2.4). En outre, le premier ministre Martin a récemment constitué un comité du cabinet comprenant un ministre responsable de la réforme démocratique qui est chargé de faire renaître la confiance envers le gouvernement. Parmi les engagements qu'il a pris en matière de réforme démocratique, le premier ministre Martin entend « consentir à plus de votes libres à la Chambre des communes, donner au Parlement un rôle plus important dans la révision des nominations gouvernementales, permettre aux comités de la Chambre d'influencer et de modeler les politiques, et étendre le rôle des secrétaires parlementaires de manière à ce qu'ils puissent être le lien fondamental entre les ministres et les parlementaires ». Il a également exprimé son intention de renforcer les normes d'éthique à la Chambre des communes[18]. Tous ces projets constituent des progrès tangibles.

La responsabilité d'établir des relations et des institutions démocratiques saines devrait être partagée par tous les échelons gouvernementaux et les citoyens en général. La démocratie n'est pas un processus statique, car elle change en fonction des besoins et des aspirations de la société, et elle exige de notre part un suivi constant. Nous ne pouvons pas rester passifs : il faut se livrer sans relâche à la surveillance, à la consultation, à la recherche et à la réforme. Étant donné que la démocratie signifie beaucoup plus qu'une simple réforme du système électoral, la Commission formule la recommandation suivante :

Recommandation 23

Un ministère ou un organisme fédéral devrait avoir la responsabilité d'entreprendre des discussions constantes avec les Canadiennes et les Canadiens, ainsi qu'avec les groupes de citoyens, sur les enjeux que suscitent le rendement et l'évolution du système démocratique, et de rendre compte annuellement de l'état de la démocratie canadienne, y compris en ce qui a trait à la représentation des femmes, des membres des groupes minoritaires, des Autochtones et des jeunes.

6.3 Conclusion

Le chapitre 6 a permis d'exposer diverses manières d'entreprendre un processus de réforme du système électoral canadien. Il a aussi permis de présenter différents modèles de participation du public aux discussions et débats concernant cette réforme, notamment l'assemblée de citoyens de la Colombie-Britannique, les États généraux du Québec et la Commission de la réforme électorale de l'Île-du-Prince-Édouard. Tous ces modèles prévoient la participation des citoyennes et des citoyens au processus décisionnel. À la lumière de ses recherches et consultations ainsi que des enseignements tirés des initiatives provinciales, la Commission recommande que le gouvernement fédéral ébauche une législation qui instaurera un système électoral de représentation proportionnelle mixte ainsi qu'un processus de participation des citoyens à l'examen de cette législation.

Nous avons également fait remarquer que les lois constitutionnelles n'exigent aucunement la tenue d'un référendum pour cautionner des modifications au système électoral. En dernier lieu, nous avons recommandé un mécanisme d'examen du nouveau système et de consultation du public afin de connaître son accord ou son désaccord à l'égard des réformes et d'autres aspects du rendement du système démocratique.

---

1 Les libéraux ont obtenu cette forte majorité avec 58 p. 100 des suffrages exprimés lors de l'élection provinciale de 2001. Le NPD n'a obtenu que deux sièges avec 22 p. 100 des suffrages, alors que le Parti Vert n'en a obtenu aucun même avec un peu plus de 12 p. 100 des suffrages.

2 N. Ruff, « BC Deliberative Democracy: The Citizens' Assembly and Electoral Reform 2003–2005 », document présenté lors du congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Halifax, 1er juin 2003, p. 7; voir aussi G. Gibson, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Vancouver, 23 décembre 2002, p. 9-17.

3 En mai 2003, le gouvernement a nommé M. Jack Blaney, ex-président de l'Université Simon Fraser, au poste de président de l'assemblée de citoyens.

4 La suggestion d'une majorité de 60 p. 100 des voix dans 60 p. 100 des circonscriptions est venue du gouvernement; elle ne faisait pas partie des recommandations de M. Gordon Gibson.

5 Québec, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, 2002.

6 Pour de plus amples renseignements, consulter le site Web de la Commission de la réforme électorale, à l'adresse http://www.gov.pe.ca/electoralreform/index.php3 (consulté le 19 décembre 2003).

7 Voir, Île-du-Prince-Édouard, *2003 Prince Edward Island Electoral Reform Commission Report*, p. 100; document électronique : http://www.gov.pe.ca/electoralreform/index.php3 (consulté le 6 janvier 2004).

8 Le taux de participation à ce premier référendum s'est avéré très faible : seulement 55 p. 100 des électeurs inscrits. Un peu plus de 70 p. 100 d'entre eux ont accordé la préférence au système de représentation proportionnelle mixte, 18 p. 100 au vote unique transférable et 7 p. 100 au vote préférentiel. P. Harris, « New Zealand Adopts PR: A Research Director's View », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 33-34.

9 *Ibid.*, p. 34.

10 M. Mendelsohn, A. Parkin et A. Van Kralingen, « Getting from Here to There: A Process for Electoral Reform in Canada », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 55-56.

11 R. Katz, « Reforming the Italian Electoral Law, 1993, », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, M. S. Shugart et M. P. Wattenberg (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 96–98.

12 Mendelsohn, Parkin et Van Kralingen, *op. cit.* note 10, p. 57 (traduction libre).

13 G. Abbate, « Election spending rule quashed », *The Globe and Mail*, 16 octobre 2003, p. A15. Voir, *Canada (Élections Canada) c. National Citizen's Coalition*, 2003, Cour de justice de l'Ontario, nº 3939. Cette décision est en appel au moment de la rédaction du présent rapport.

14 Voir *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2002] (A.J.) No. 1542 (A.C.C.A.). La décision de la Cour suprême du Canada dans la cause *Procureur général du Canada c. Stephen Joseph Harper* (nº 29618) n'avait pas encore été rendue au moment de la rédaction du présent rapport.

15 Canada, *Loi référendaire*, S.R.C. 1992, ch. 30.

16 Voir, par exemple, Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC), *Portraits du Canada*, 28 octobre 2003, document électronique : http://www.cric.ca/fr_re/portraits/index.html (consulté le 19 décembre 2003). Le sondage du CRIC révèle que 48 p. 100 des Canadiens estiment que la réforme des institutions démocratiques constitue une priorité pour le gouvernement.

17 Centre des études canadiennes de l'Université Mount Allison, *Le Canada aujourd'hui : une enquête sur la démocratie*, document électronique : http://www.mta.ca/faculty/arts/canadian_studies/demaudit_15au_fr.pdf (consulté le 5 janvier 2004).

18 L'heure Paul Martin, « Paul Martin dévoile son plan en six points pour réformer la Chambre des communes », 12 décembre 2003, document électronique : http://www.paulmartin.ca/home/stories_f.asp?id=317 (consulté le 19 décembre 2003).

Conclusion La réforme de la démocratie électorale canadienne

> « Réformer uniquement le mode de scrutin ne donnera pas aux Canadiennes et aux Canadiens le plein contrôle de leur démocratie; les sénateurs seront toujours nommés de façon partisane, le premier ministre pourra toujours déterminer la date des élections, le chef de l'État ne sera toujours pas une personnalité canadienne choisie par la population. Tout regrouper présente l'avantage de mettre sur la table en une seule fois d'inévitables changements constitutionnels dont il ne faut pas avoir peur, puisqu'ils donneront aux citoyens la possibilité de prendre pleinement en main le destin politique de leur pays. »
>
> Gabriel Racle, Ottawa (Ontario). Commentaire reçu dans le cadre du processus de consultation de la Commission du droit du Canada, le 30 décembre 2002.

Le Canada a hérité du système électoral uninominal majoritaire à un tour de la Grande-Bretagne, il y a plus de 200 ans, c'est-à-dire à une époque où des segments importants de la population canadienne, dont les femmes, les Autochtones, les personnes ne possédant pas de propriété, étaient privés du droit de vote. Pendant la première moitié du XIXe siècle et les 50 années qui ont suivi la Confédération, les aspects positifs de notre système électoral étaient manifestes : il favorisait la compétition entre deux partis importants et assurait au gagnant une majorité législative artificielle peut-être, mais tout de même forte, à une époque où la discipline de parti et la solidarité entre élus étaient moins puissantes qu'aujourd'hui. Le territoire, mis en valeur par le lien direct entre *le* député (il n'y avait que des hommes) et ses électeurs, était l'aspect le plus important de l'identité politique du citoyen et le trait dominant du concept de représentation[1].

Les piliers socio-économiques de ce système de représentation ont commencé à se désagréger après la Première Guerre mondiale, sous l'effet combiné de l'immigration, de l'urbanisation et de l'industrialisation. De nouvelles classes et de nouveaux groupes de citoyens –

comme les exploitants agricoles, les travailleurs et les femmes – ont voulu participer au processus politique et se sont regroupés au sein de partis nouveaux dont la possibilité de croissance était limitée par un mode de scrutin favorisant systématiquement les deux partis principaux. C'est de cette époque que datent les premières tentatives, restées de courte durée et concentrées surtout dans les nouvelles provinces de l'Ouest, de renouvellement du système électoral.

Dans les années 1970 et 1980, de nouvelles transformations politiques et sociales, dont la naissance de mouvements sociaux au discours politique renouvelé, ont exercé des pressions additionnelles sur le système électoral et le régime de partis. Les femmes, les Autochtones, les mouvements écologistes, les immigrants et les jeunes ont commencé à lutter pour faire leur entrée au sein du monde de la politique traditionnelle qu'ils considéraient fermé. C'est à cette époque qu'émerge l'idée d'un système électoral comportant une forme de représentation proportionnelle qui serait en mesure de combler les lacunes de notre système uninominal majoritaire à un tour.

Ces dix dernières années, un certain nombre de démocraties établies – comme la Nouvelle-Zélande, le Japon, l'Italie et le Royaume-Uni[2] – ont soit effectué une réforme électorale, soit suscité un large débat public sur la question. De nouveaux modèles de scrutin ont également été élaborés dans les États nés du démantèlement de l'Union soviétique. La grande majorité de ces nouveaux systèmes sont des systèmes mixtes intégrant le « meilleur des deux mondes », c'est-à-dire l'imputabilité et la représentation géographique des systèmes uninominaux majoritaires à un tour et des autres formules à majorité relative et la représentation géographique et l'équité des modes de scrutin de représentation proportionnelle.

Au même moment, au Canada, on se rend compte qu'un nombre croissant de citoyennes et de citoyens sont insatisfaits du système électoral. Il est de plus en plus évident que le système actuel ne correspond pas aux valeurs démocratiques canadiennes du XXIe siècle, comme en témoignent les diverses initiatives de réforme électorale en Colombie-Britannique, au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, de même que les recherches effectuées, les campagnes d'éducation mises en place, les pressions politiques exercées

par des groupes sociaux et les résultats des sondages indiquant la désaffection croissante de la population envers le système électoral existant. Nombre de Canadiennes et de Canadiens veulent un système électoral qui reflète mieux la société dans laquelle ils vivent, c'est-à-dire un système qui permet l'expression d'un large éventail d'idées et est davantage représentatif de la société canadienne.

Pour ces raisons, la Commission recommande la mise en place d'un système électoral qui intègre une certaine forme de représentation proportionnelle. Nous croyons que le Parlement serait ainsi en mesure de mieux représenter notre société et de favoriser une plus grande diversité chez nos représentants. Un élément de proportionnalité réduirait aussi le déséquilibre entre les régions dans les caucus de tous les partis canadiens importants. Il favoriserait l'équité et l'entrée de nouvelles voix au sein de la législature, ce qui ne manquerait pas de dynamiser la démocratie parlementaire de ce pays. Il pourrait enfin stimuler la participation au processus électoral.

Si nous adoptions un système électoral de représentation proportionnelle mixte, il y aurait bien sûr certaines répercussions. Par exemple, la formation de gouvernements de coalition ou minoritaires serait plus fréquente. Mais, comme nous l'avons démontré au chapitre 5, cette conséquence de la réforme électorale ne constitue pas un changement radical par rapport à ce que nous connaissons actuellement. En fait, si l'on en juge par ce qui se passe ailleurs, les gouvernements de coalition peuvent parfois être plus efficaces dans la formulation de politiques économiques cohérentes que les gouvernements majoritaires issus de systèmes à majorité relative.

Compte tenu de ses multiples avantages potentiels, la réforme du système électoral devrait constituer une priorité sur la scène politique. Bien qu'elle ne soit pas une panacée qui permettrait de remédier à tous les maux politiques du pays et de redonner toute sa vigueur à notre démocratie, la réforme électorale est une étape nécessaire et essentielle à l'amélioration de la démocratie au Canada. Sans elle, nous sommes confrontés au problème de faire fonctionner une institution du XIXe siècle dans une société du XXIe siècle. Pour un nombre grandissant de Canadiennes et de Canadiens, ce n'est plus acceptable. Le présent

rapport vise à nourrir et à stimuler un mouvement vers une réforme électorale qui puisse dynamiser la démocratie canadienne.

---

1 T. Knight, « Unconstitutional Democracy? A Charter Challenge to Canada's Electoral System », *University of Toronto Faculty Law Review*, vol. 57, nº 1, 1999, p. 33.

2 La réforme électorale au Royaume-Uni s'est concrétisée avec la création des parlements régionaux d'Écosse et du Pays de Galles qui ont tous les deux adopté un système électoral de représentation proportionnelle mixte. Le Royaume-Uni, quant à lui, est allé plus loin que le Canada en matière de réforme électorale en créant une commission indépendante sur le mode de scrutin, la Commission Jenkins.

Recommandations

Doter le système électoral canadien d'un élément de proportionnalité

Recommandation 1

La Commission du droit du Canada recommande de doter le système électoral canadien d'un élément de proportionnalité.

Recommandation 2

La Commission du droit du Canada recommande que le Canada adopte un système électoral de représentation proportionnelle mixte.

Recommandation 3

Dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte, l'électeur devrait disposer de DEUX votes : un vote pour le représentant de la circonscription et un vote de parti. Ce dernier devrait permettre l'élection de candidats figurant sur des listes de parti provinciales et territoriales établies par les partis avant l'élection.

Recommandation 4

Les deux tiers des députés de la Chambre des communes devraient être élus dans les circonscriptions par scrutin uninominal majoritaire à un tour et l'autre tiers à partir de listes de parti provinciales et territoriales. De plus, un siège de liste devrait être attribué aux territoires suivants : le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

Recommandation 5

Dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle mixte, le Parlement devrait adopter un système de liste *flexible* qui offrirait aux électeurs le choix de voter pour la liste de parti ou de voter pour un candidat spécifique figurant sur la liste.

Promouvoir la représentation des femmes

Recommandation 6

Le Parlement devrait imposer aux différents partis politiques d'élaborer des politiques et des mesures visant à favoriser une représentation égale des femmes et des hommes à la Chambre des communes. Les partis devraient être chargés de considérer divers éléments, dont ceux-ci :

- la parité sur les listes de parti;
- l'utilisation de quotas au titre des listes de parti et des nominations de circonscription;
- des politiques de recrutement de candidates;
- des mesures pour inciter les femmes à se porter candidates;
- l'appui au financement des campagnes, y compris des mesures pour faciliter les candidatures;
- la nomination d'un plus grand nombre de femmes au cabinet, pour le parti qui remporte l'élection.

Par suite de la première élection générale sous le nouveau système électoral, les partis politiques devraient aussi être tenus de présenter un rapport au Parlement relativement aux moyens employés.

Recommandation 7

Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis faisant état des mesures prises pour promouvoir une meilleure représentation des femmes à la Chambre des communes.

Promouvoir la représentation des membres des groupes minoritaires

Recommandation 8

Le Parlement devrait imposer aux différents partis politiques d'élaborer des politiques et des mesures visant à favoriser une meilleure représentation des membres des groupes minoritaires à la Chambre des communes. Les partis devraient être chargés de considérer divers éléments, dont ceux-ci :

- les candidatures de membres de groupes minoritaires sur les listes de parti;
- l'utilisation de quotas au titre des listes de parti et des nominations de circonscription;
- des politiques de recrutement de candidats provenant de groupes minoritaires;
- des mesures pour inciter les membres des groupes minoritaires à se porter candidats;
- l'appui au financement des campagnes, y compris des mesures pour faciliter les candidatures;
- la nomination d'un plus grand nombre de membres des groupes minoritaires au cabinet, pour le parti qui remporte l'élection.

Par suite de la première élection générale sous le nouveau système électoral, les partis politiques devraient aussi être tenus de présenter un rapport au Parlement relativement aux moyens employés.

Recommandation 9

Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis faisant état des mesures prises pour promouvoir une meilleure représentation des membres des groupes minoritaires à la Chambre des communes.

Promouvoir la représentation des jeunes

Recommandation 10

Le Parlement devrait imposer aux partis politiques d'étudier diverses mesures visant à améliorer la participation et la représentation des jeunes au sein des principaux processus décisionnel et politique. À cet effet, il y aurait lieu de tenir de vastes consultations inclusives et d'envisager de nouveaux moyens pour que soient mieux reflétés les points de vue des jeunes au sein du système de gouvernance démocratique. Les partis politiques devraient aussi être tenus de présenter des rapports au Parlement faisant état des mesures prises pour promouvoir la participation et la représentation des jeunes. Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis.

Promouvoir la représentation des Autochtones

Recommandation 11

Le Parlement devrait imposer aux différents partis politiques d'élaborer, en consultation avec les Premières nations, les Métis et les Inuits, des politiques et des mesures visant à favoriser une meilleure représentation des Autochtones à la Chambre des communes. Les partis devraient être chargés de considérer divers éléments, dont ceux-ci :

- les candidatures d'Autochtones sur les listes de parti;
- l'utilisation de quotas au titre des listes de parti et des nominations de circonscription;
- des politiques de recrutement de candidats autochtones;
- des mesures pour inciter des Autochtones à se porter candidats;
- l'appui au financement des campagnes, y compris des mesures pour faciliter les candidatures;
- la nomination d'un plus grand nombre d'Autochtones au cabinet, pour le parti qui remporte l'élection.

Par suite de la première élection générale sous le nouveau système électoral, les partis politiques devraient être tenus de présenter un rapport au Parlement relativement aux moyens employés. Un comité parlementaire devrait subséquemment être chargé d'examiner les rapports des partis faisant état des mesures prises pour promouvoir une meilleure représentation des Autochtones à la Chambre des communes.

Recommandation 12

Le gouvernement fédéral, en consultation avec les Premières nations, les Métis et les Inuits, devrait étudier la possibilité de créer des circonscriptions électorales autochtones, conformément aux recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, ou une « Chambre des Premiers peuples », conformément aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones.

La conception du nouveau système électoral

Recommandation 13

Il ne devrait pas y avoir de seuil légal régissant l'accès à des sièges de liste (compensatoires).

Recommandation 14

Un parti devrait être éligible à des sièges de liste provinciaux seulement s'il présente des candidats dans au moins le tiers des circonscriptions de la province concernée. À l'Île-du-Prince-Édouard, un parti souhaitant être éligible aux sièges de liste serait tenu de se présenter à l'élection dans la circonscription uninominale de la province. Au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, un parti souhaitant être éligible à un siège de liste serait tenu de se présenter à l'élection dans la circonscription uninominale du territoire concerné.

Recommandation 15

Il ne devrait pas y avoir de restriction légale relativement à la *double inclusion*. Un candidat devrait donc pouvoir se présenter à la fois dans une circonscription et sur la liste de parti provinciale ou territoriale.

Recommandation 16

Les députés de liste des provinces et des territoires devraient jouir des mêmes droits et privilèges que les députés de circonscription.

Recommandation 17

Les partis représentés à la Chambre des communes devraient élaborer des protocoles visant à garantir l'accomplissement conjugué et efficace des tâches des députés de circonscription et des députés de liste, notamment en envisageant le recours à des moyens d'informer les députés de circonscription des dossiers ou des causes dont se chargent les députés de liste.

Recommandation 18

Les sièges vacants au sein du groupe des députés directement élus (de circonscription) devraient être pourvus en recourant à des élections partielles, tandis que les sièges vacants au sein du groupe des députés de liste devraient l'être par le candidat qui occupe le rang supérieur immédiat sur la liste de son parti dans la province ou le territoire visé.

La mise en place du nouveau système électoral

Recommandation 19

Le gouvernement fédéral devrait ébaucher une législation prévoyant la mise en place d'un système de représentation proportionnelle mixte, comme le suggère le présent rapport. Après l'ébauche de cette législation, un comité parlementaire devrait mener une consultation publique sur le nouveau système électoral proposé.

Recommandation 20

Le processus de consultation publique devrait être largement représentatif et bénéficier de ressources adéquates. Il pourrait aussi permettre d'envisager la tenue d'un référendum.

Recommandation 21

Élections Canada devrait disposer d'une période de préparation d'au moins deux ans en prévision de la tenue d'une élection en vertu du nouveau système électoral.

Le processus d'examen et de surveillance

Recommandation 22

Un comité parlementaire spécial devrait examiner le nouveau système électoral après trois élections générales tenues en vertu des nouvelles règles électorales.

Recommandation 23

Un ministère ou un organisme fédéral devrait avoir la responsabilité d'entreprendre des discussions constantes avec les Canadiennes et les Canadiens, ainsi qu'avec les groupes de citoyens, sur les enjeux que suscitent le rendement et l'évolution du système démocratique, et de rendre compte annuellement de l'état de la démocratie canadienne, y compris en ce qui a trait à la représentation des femmes, des membres des groupes minoritaires, des Autochtones et des jeunes.

Annexe A Création de régions au Québec et en Ontario pour l'implantation d'un système électoral de représentation proportionnelle mixte

Veuillez noter que les chiffres de la population sont tirés du rapport du directeur général des élections sur l'élection générale de 2000 et qu'ils correspondent aux données du recensement de 1996.

QUÉBEC

Région 1—nord et est du Québec, en dehors de Montréal

Circonscription	Population
Abitibi–Baie-James–Nunavik	95 948
Bas-Richelieu–Nicolet–Bécancour	87 597
Beauce	99 453
Beauport–Montmorency–Côte-de-Beaupré–Île-d'Orléans	101 444
Bellechasse–Etchemins–Montmagny–L'Islet	83 911
Berthier–Montcalm	125 619
Bonaventure–Gaspé–Îles-de-la-Madeleine–Pabok	75 543
Brôme–Missisquoi	84 359
Champlain	88 944
Charlesbourg–Jacques-Cartier	105 007
Charlevoix	78 659
Chicoutimi–Le Fjord	86 252
Compton–Stanstead	77 974
Drummond	84 250
Frontenac–Mégantic	69 701
Gatineau	120 369
Hull–Aylmer	97 240
Joliette	95 470
Jonquière	68 715

Kamouraska–Rivière-du-Loup–Témiscouata–Les-Basques	88 621
Lac-Saint-Jean–Saguenay	69 777
Laurentides	124 766
Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière	122 255
Lotbinière–L'Érable	69 952
Louis-Hébert	98 496
Manicouagan	55 018
Matapédia–Matane	74 237
Pontiac–Gatineau–Labelle	103 404
Portneuf	89 315
Québec	99 661
Québec-Est	109 210
Richmond–Athabaska	98 830
Rimouski-Neigette-et-la Mitis	72 837
Roberval	73 139
Saint-Hyacinthe–Bagot	94 657
Saint-Maurice	79 230
Shefford	93 311
Sherbrooke	97 084
Témiscamingue	85 163
Trois-Rivières	92 989
Total	3 617 807

La région 1 comprend 40 circonscriptions, dont 23 ont été remportées par le Bloc québécois (BQ), 16 par les libéraux (LIB) et 1 par les progressistes-conservateurs (PC) lors de l'élection générale de 2000. Si l'on réduit ces chiffres d'un tiers selon le modèle écossais, la région comprend alors 27 circonscriptions : 15 pour le BQ, 11 pour les libéraux et 1 pour les progressistes-conservateurs. Cette région obtient 13 sièges de liste supplémentaires.

Région 2—Montréal et les environs

Circonscription	Population
Ahuntsic	104 960
Anjou–Rivière-des-Prairies	95 099

Argenteuil–Papineau–Mirabel	101 268
Beauharnois–Salaberry	93 685
Bourassa	90 902
Brossard–La Prairie	98 516
Chambly	102 009
Châteauguay	110 605
Hochelaga–Maisonneuve	93 160
Lac-Saint-Louis	106 473
Lasalle–Émard	97 542
Laurier–Sainte-Marie	96 640
Laval-Centre	106 931
Laval-Est	106 942
Laval-Ouest	116 520
Longueuil	83 442
Mercier	95 070
Mont-Royal	95 616
Notre-Dame-de-Grâce–Lachine	100 927
Outremont	95 665
Papineau–Saint-Denis	105 607
Pierrefonds–Dollard	110 147
Repentigny	120 562
Rivière-des-Mille-Îles	112 800
Rosemont–Petite-Patrie	102 375
Saint-Bruno–Saint-Hubert	100 756
Saint-Jean	92 132
Saint-Lambert	87 895
Saint-Laurent–Cartierville	96 788
Saint-Léonard–Saint-Michel	103 336
Terrebonne–Blainville	112 750
Vaudreuil–Soulanges	95 318
Verchères–Les Patriotes	103 001
Verdun–Saint-Henri–Saint-Paul–Pointe Saint-Charles	91 481
Westmount–Ville-Marie	94 058
Total	3 520 978

La région 2 comprend 35 circonscriptions, dont 20 ont été remportées par les libéraux et 15 par le BQ en 2000. Si l'on réduit ces

chiffres d'un tiers, la région comprend alors 23 circonscriptions : 13 pour les libéraux et 10 pour le BQ. Cette région obtient 12 sièges de liste supplémentaires.

ONTARIO

Région 1—nord et est de l'Ontario

Circonscription	Population
Algoma–Manitoulin	75 120
Barrie–Simcoe–Bradford	124 450
Durham	106 045
Glengarry–Prescott–Russell	100 204
Haliburton–Victoria–Brock	108 011
Hastings–Frontenac–Lennox et Addington	97 025
Kenora–Rainy River	79 550
Kingston et les Îles	111 411
Lanark–Carleton	124 295
Leeds–Grenville	96 284
Markham	119 462
Nepean–Carleton	111 886
Nickel Belt	82 576
Nipissing	76 047
Northumberland	98 971
Oshawa	107 771
Ottawa-Centre	109 903
Ottawa–Orléans	100 659
Ottawa-Sud	111 532
Ottawa–Vanier	103 418
Ottawa-Ouest–Nepean	108 564
Parry Sound–Muskoka	82 853
Peterborough	109 902
Pickering–Ajax–Uxbridge	119 171
Prince Edward–Hastings	93 743
Renfrew–Nipissing–Pembroke	97 571
Sault Ste. Marie	80 054
Simcoe-Nord	106 630

Stormont–Dundas–Charlottenburgh	95 834
Sudbury	86 243
Thunder Bay–Atikokan	78 360
Thunder Bay–Superior-Nord	79 680
Timiskaming–Cochrane	75 769
Timmins–Baie James	79 627
Whitby–Ajax	113 924
York-Nord	117 859
Total	3 570 404

La région 1 comprend 36 circonscriptions, dont 34 ont été remportées par les libéraux et 2 par l'Alliance canadienne (AC) en 2000. Si l'on réduit ces chiffres d'un tiers, la région comprend alors 24 circonscriptions : 23 pour les libéraux et 1 pour l'AC. Cette région obtient 11 sièges de liste supplémentaires.

Région 2—sud et ouest de l'Ontario

Circonscription	Population
Ancaster–Dundas–Flamborough–Aldershot	95 568
Brant	105 679
Bruce–Grey–Owen Sound	98 317
Burlington	99 763
Cambridge	115 848
Chatham–Kent Essex	105 174
Dufferin–Peel–Wellington–Grey	110 571
Elgin–Middlesex–London	101 573
Erie–Lincoln	94 672
Essex	110 713
Guelph–Wellington	110 836
Haldimond–Norfolk–Brant	98 989
Halton	119 537
Hamilton-Est	97 491
Hamilton Mountain	105 316
Hamilton-Ouest	100 149
Huron–Bruce	95 981
Kitchener-Centre	109 398

Kitchener–Waterloo	114 390
Lambton–Kent–Middlesex	98 542
London–Fanshawe	103 511
London-Centre-Nord	104 291
London-Ouest	106 531
Niagara-Centre	102 510
Niagara Falls	93 103
Oakville	105 572
Oxford	97 142
Perth–Middlesex	94 576
Sarnia–Lambton	90 697
Simcoe–Grey	111 559
St. Catherines	106 105
Stoney Creek	103 863
Waterloo–Wellington	107 797
Windsor–St. Clair	106 108
Windsor-Ouest	108 119
Total	3 623 991

La région 2 comprend 35 circonscriptions, dont 34 ont été remportées par les libéraux et 1 par le Nouveau parti démocratique (NPD) en 2000. Si l'on réduit ces chiffres d'un tiers, la région comprend alors 23 circonscriptions : 22 pour les libéraux et 1 pour le NPD. Cette région obtient 12 sièges de liste supplémentaires.

Région 3—Toronto et les environs

Circonscription	Population
Beaches–East York	108 997
Bramalea–Gore–Malton–Springdale	120 699
Brampton-Centre	106 393
Brampton-Ouest–Mississauga	133 554
Davenport	103 074
Don Valley-Est	113 338
Don Valley-Ouest	108 254
Eglinton–Lawrence	108 410
Etobicoke-Centre	104 398

Etobicoke–Lakeshore	109 253
Etobicoke–Nord	115 067
Mississauga-Centre	114 855
Mississauga-Est	108 843
Mississauga-Sud	100 260
Mississauga-Ouest	128 029
Oak Ridges	129 379
Parkdale–High Park	105 740
Scarborough–Agincourt	107 030
Scarborough-Centre	114 844
Scarborough-Est	108 644
Scarborough–Rouge River	120 264
Scarborough–Sud-Ouest	108 178
St. Paul's	103 725
Thornhill	106 628
Toronto-Centre–Rosedale	114 416
Toronto–Danforth	100 678
Trinity–Spadina	101 104
Vaughn–King–Aurora	119 117
Willowdale	107 416
York-Centre	107 370
York-Sud–Weston	110 264
York-Ouest	104 957
Total	3 553 178

La région 3 comprend 32 circonscriptions, toutes remportées par les libéraux en 2000. Si l'on réduit ces chiffres d'un tiers, la région comprend alors 22 circonscriptions, toutes pour les libéraux. Cette région obtient 11 sièges de liste supplémentaires.

Annexe B Stratégie de consultation et de participation du public

Dans le but de recueillir les commentaires et les opinions d'un large échantillon de Canadiennes et de Canadiens sur la réforme du système électoral, la Commission du droit du Canada a adopté une stratégie de consultation et de participation du public à multiples facettes. En plus d'effectuer des recherches et de produire un document de discussion, la Commission a tenu une session d'étude, participé à des colloques universitaires, tenu des consultations publiques dans différentes régions du pays, participé à l'organisation d'événements spéciaux et de forums sur la réforme démocratique et électorale, rencontré les citoyens et les groupes intéressés et diffusé un questionnaire de consultation sur son site Web.

Recherche

Dans le cadre de son projet de réforme électorale, la Commission du droit du Canada a commandé ou préparé les études suivantes.

- Archer, K. *A Question of Values: Representation in Canada's Contemporary System of Governance*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.
- Crocker, R. *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral - phase 2 : forum*, Ottawa, 25-26 avril 2002 – compte rendu, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.
- Earles, K. et T. Findlay. *Rethinking Representation: Toward Democratic Governance in Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.
- Gordon, L. *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral - phase 3 : un plan pour un renouveau démocratique au Canada au XXIe siècle*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

- Mallet, M. *Votes, victoires et valeurs : examen de la question de la réforme au Canada* (résumé du document de discussion de la Commission sur la réforme électorale), Ottawa, Commission du droit du Canada, 2001.
- Pilon, D. *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral - phase 1 : leçons mondiales*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.
- Schmidt, J. *Aboriginal Representation in Government: A Comparative Examination*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.
- Schwartz, B. et D. Rettie. *Valoriser les Canadiens : les options pour la réforme du système électoral au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.
- Seidle, F. L. *La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002.
- Tremblay, M. *Political Representation in Canada: Theoretical and Empirical Considerations*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Document de discussion

En octobre 2002, la Commission a publié *Le renouvellement de la démocratie : les enjeux de la réforme électorale au Canada*, un document de discussion sur la réforme du système électoral. Ce document examinait différents aspects du débat sur la réforme électorale et posait des questions essentielles sur le système actuel. Quelles valeurs voulons-nous voir reflétées dans notre système électoral? Le système électoral actuel reflète-t-il fidèlement ces valeurs? Existe-t-il des moyens de répondre au malaise que suscite le système actuel sans changer notre façon de voter? Dans la négative, doit-on envisager d'adopter un autre système électoral?

La Commission a invité les Canadiennes et les Canadiens à lui faire parvenir leurs commentaires et leurs réactions aux questions soulevées dans *Le renouvellement de la démocratie*. Elle a reçu des courriels, des lettres et des appels téléphoniques d'un échantillon représentatif d'organisations

intéressées par la réforme électorale, de femmes et d'hommes politiques d'hier et d'aujourd'hui, de représentants syndicaux, de groupes de femmes, de politologues, de médias et de différentes organisations non gouvernementales. En outre, *Le renouvellement de la démocratie* comptait au nombre des lectures obligatoires et a fait l'objet de discussion dans de nombreux cours universitaires en science politique.

Consultations publiques

Pour favoriser la discussion et le débat sur la question de la réforme électorale, la Commission a organisé, en collaboration avec des organisations non gouvernementales et des groupes communautaires, une série de séances de consultation publiques à travers le pays. Au début de chacune de ces séances, la Commission présentait son document de discussion. Un commentateur prenait ensuite la parole, puis avait lieu une période de questions et de discussion dirigée.

- **Toronto – 12 novembre 2002**
  Auditorium du YMCA du centre du grand Toronto,
  20, rue Grosvenor, Toronto (Ontario)
  Plus de 100 personnes ont assisté à cette séance présidée par M. Patrick Boyer, professeur auxiliaire au Département de science politique de l'Université de Guelph. Le commentateur était le professeur Ed Morgan de l'Université de Toronto.

- **Ottawa – 19 novembre 2002**
  Centre de conférences du gouvernement, salle Sussex
  2, rue Rideau, Ottawa (Ontario)
  Plus de 50 personnes ont assisté à cette séance organisée conjointement avec le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires. Le professeur Christopher Waddell, de l'École de journalisme et de communication de l'Université Carleton, a présidé la séance. La professeure Jennifer Smith, du Département de science politique de l'Université Dalhousie, a agi à titre de commentatrice.

- **Vancouver – 21 novembre 2002**
  Bibliothèque publique de Vancouver, salle Alice-MacKay
  350, rue West Georgia, Vancouver (Colombie-Britannique)
  Environ 30 personnes ont assisté à cette séance présidée par le professeur Richard Johnston, du Département de science politique de l'Université de Colombie-Britannique. Le professeur Andrew Petter, doyen de la Faculté de droit de l'Université de Victoria, était le commentateur.

- **Charlottetown – 4 décembre 2002**
  Université de l'Île-du-Prince-Édouard, amphithéâtre Duffy
  Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
  Environ 60 personnes ont assisté à cette séance organisée conjointement avec l'Institute of Island Studies. M. Alan Buchanan a présidé la séance et M. Wade MacLauchlan, président de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard, a agi à titre de commentateur.

- **Montréal – 14 janvier 2003**
  Moot Court, Faculté de droit, Université McGill
  3644, rue Peel, Montréal (Québec)
  Environ 40 personnes ont assisté à cette séance organisée conjointement avec l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP). Le professeur Roderick Macdonald, de la Faculté de droit de l'Université McGill, a présidé la séance et M. Hugh Segal, président de l'IRPP, a agi à titre de commentateur.

- **London – 4 février 2003**
  Bibliothèque publique de London, salle Stevenson-Hunt
  251, rue Dundas, London (Ontario)
  Environ 80 personnes ont assisté à cette séance organisée conjointement avec la section de London du Conseil des Canadiens. Le professeur Grant Huscroft, de la Faculté de droit de l'Université Western Ontario, a présidé la séance et le professeur Paul Nesbitt-Larking, du Département de science politique du Collège universitaire Huron, était le commentateur.

- **Calgary – 30 avril 2003**
  Théâtre John Dutton, 2e étage, Bibliothèque WR Castell
  616, chemin MacLeod S.E., Calgary (Alberta)
  Environ 40 personnes ont assisté à cette séance organisée conjointement avec la Canada West Foundation et la fondation Sheldon M. Chumir en éthique du leadership. Mme Marsha Hanen, présidente de la fondation Sheldon M. Chumir, a présidé la séance et M. Roger Gibbins, président et PDG de la Canada West Foundation, a agi à titre de commentateur.

- **Edmonton – 5 mai 2003**
  Centre de droit de l'Université d'Alberta, salle 237
  Université d'Alberta, Edmonton (Alberta)
  Environ 45 personnes ont assisté à cette séance organisée conjointement avec le Centre d'études constitutionnelles. M. Tsvi Khana, directeur administratif du Centre d'études constitutionnelles, a présidé la séance et le professeur David Smith, du Département de science politique de l'Université de la Saskatchewan, était le commentateur.

Événements spéciaux et forums

La Commission a organisé, seule ou conjointement, une série d'événements spéciaux et de forums visant à encourager les Canadiennes et les Canadiens à débattre des multiples aspects de la réforme électorale.

- **Forum thématique : Le renouvellement de la démocratie canadienne : la participation des citoyens à la réforme du système électoral – 25-26 avril 2002**
  Centre de conférences du gouvernement
  2, rue Rideau, Ottawa (Ontario)
  Cet événement avait pour but de rassembler des universitaires, des députés provinciaux, des citoyens intéressés à la participation démocratique et des membres de communautés d'intérêt sous-représentées pour qu'ils discutent de façons propres à amener les Canadiennes et les Canadiens à s'intéresser à leur système électoral et à sa réforme. Plus de 50 personnes ont participé à cette rencontre.

- **De la parole aux actes : regard de femme sur la démocratie – 24-25 janvier 2003**
  Marché Bonsecours (métro Champs-de-Mars)
  Montréal (Québec)
  Colloque organisé par le Collectif : féminisme et démocratie conjointement avec la Commission du droit du Canada.

- **Table ronde sur les femmes et la politique – 22-23 mars 2003**
  Édifice du Centre, Colline parlementaire, Ottawa (Ontario)
  Table ronde organisée par l'Association nationale de la femme et du droit et par la Commission du droit du Canada.

- **Voter Apathy: Is the System Broke? – 21 mai 2003**
  UBC Robson Square, Vancouver (Colombie-Britannique)
  Événement organisé par le Conseil de l'unité canadienne, le Centre de recherche et d'information sur le Canada et le Service des études permanentes de l'Université de Colombie-Britannique, le Vancouver Sun et la Commission du droit du Canada.

- **Association canadienne des ex-parlementaires – 2 juin 2003**
  Édifice de l'Ouest, salle 200
  Colline parlementaire, Ottawa (Ontario)
  En mars 2003, la Commission a envoyé un questionnaire à tous les membres de l'Association canadienne des ex-parlementaires. Bernard Colas, commissaire, a présenté les résultats de cette enquête lors de la réunion annuelle de l'association.

- **Ready, Set, Vote! – 30 septembre 2003**
  Metro Hall, 55, rue John, Toronto (Ontario)
  Événement présenté par YouCAN!, en collaboration avec la Commission du droit du Canada, le Toronto Youth Cabinet, la ville de Toronto et Élections Canada. Plus de 200 jeunes des écoles secondaires de la région ont débattu de différentes questions liées au système de gouvernance démocratique du Canada.

- **Forum – La représentation des femmes à la Chambre des communes : vox populis – 31 octobre 2003**
  Université d'Ottawa, Nouvelle résidence, salle 140
  Ottawa (Ontario)
  Forum présenté par le Centre de recherches sur les femmes et la politique de l'Université d'Ottawa, en collaboration avec la Commission du droit du Canada. Environ 100 personnes ont participé à ce forum pour discuter de questions relatives à la représentation des femmes à la Chambre des communes. Des universitaires et des femmes politiques y ont présenté des exposés, alors que les participants ont pu poser des questions et prendre part à des débats.

Session d'étude

Le 25 octobre 2001, la Commission a organisé une session d'étude sur la réforme du système électoral. Celle-ci avait pour but de fournir des conseils à la Commission et de l'orienter quant à son projet de réforme électorale, de faire en sorte que son travail reflète les intérêts de l'ensemble de la population canadienne et de promouvoir une recherche innovatrice et multidisciplinaire faisant place à de multiples points de vue. Dix-huit personnes, dont des universitaires, des membres du gouvernement, des représentants non gouvernementaux et des spécialistes de la réforme du système électoral, y ont participé. Après cette rencontre, les participants ont pris part à un groupe de discussion en ligne afin d'approfondir davantage certaines questions et certains problèmes se rapportant à la réforme du système électoral.

Colloques

Dans le cadre de son projet de réforme électorale, la Commission a fait des présentations, a dirigé des discussions et a participé à de nombreux colloques.

- **The Democratic Reform Project : Federalism and Legislatures – 4-7 avril 2002**
  Centre des congrès de Kempenfelt Bay, Innisfil (Ontario)
- **Congrès des sciences sociales et humaines : petit-déjeuner sur le campus en compagnie de Rex Murphy – 25 avril 2002**
  La Commission a organisé la présentation du document *Le renouvellement de la démocratie.*
- **Association canadienne des professeurs de droit – 25 mai 2002**
  La Commission a organisé une session sur la réforme du système électoral.
- **Congrès de l'Association de science politique des provinces de l'Atlantique – 6 octobre 2002**
  Université St. Thomas, Fredericton (Nouveau-Brunswick)
- **Constitution et démocratie : dix ans après l'accord de Charlottetown (Congrès de l'Association d'études canadiennes) – 26 octobre 2003**
  Montréal (Québec)
- **Table-ronde – La réforme des institutions démocratiques (Institut de recherche en politiques publiques) – 4 mars 2003**
  Musée royal de l'Ontario, Toronto (Ontario)
- **Squaring the Circle: The Place of Courts in a Democratic Canada – 15 mars 2003**
  Université Mount Allison, Département d'études canadiennes, Sackville (Nouveau-Brunswick)
- **Association canadienne de science politique (session sur la réforme électorale) – 1er juin 2003**
  Université Dalhousie, Halifax (Nouvelle-Écosse)

- **Table-ronde – La réforme des institutions démocratiques II (Institut de recherche en politiques publiques) – 10 septembre 2003**
  Montréal (Québec)

Rencontres et présentations

Dans le cadre du projet sur la réforme électorale, la Commission a rencontré plus de 30 individus et groupes. Voici des exemples de quelques-unes de ces rencontres et présentations.

- **Université Mount Allison – 13 mars 2002**
  Université Mount Allison, Musée d'art Owens
  Sackville (Nouveau-Brunswick)
  (Présentation pour les étudiants)
- **Club Rotary de Sackville – 13 mars 2002**
  Université Mount Allison, Musée d'art Owens
  Sackville (Nouveau-Brunswick)
  (Présentation pour les membres du Club Rotary)
- **Société Churchill pour l'avancement de la démocratie parlementaire – 4 avril 2003**
  Toronto (Ontario)
  (Présentation pour les membres)
- **Mouvement pour la représentation équitable au Canada, assemblée générale annuelle – 26 avril 2003**
  Ottawa (Ontario)
  (Présentations pour le Mouvement pour la représentation équitable au Canada – La Commission a aussi participé aux assemblées annuelles de 2001 et 2002.)
- **Discussions du CCG – Le renouvellement de la démocratie : discuter de la réforme électorale au Canada – 30 octobre 2003**
  Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)
- **Université Mount Allison : colloque sur la démocratie législative – 5-6 février 2003**
  Sackville (Nouveau-Brunswick)

Questionnaire de consultation Internet

La Commission a placé sur son site Web, un questionnaire concernant la réforme du système électoral. On demandait aux citoyens leur opinion sur un ensemble de questions. Par exemple : Pourquoi certaines personnes ont-elles le sentiment de se détacher de leur régime politique? Notre système de gouvernement convient-il aux réalités de la vie moderne? Comment pouvons-nous réduire l'écart entre les gouvernements et les citoyennes et les citoyens? Pourquoi est-il important de voter? Pourquoi les jeunes choisissent-ils de ne pas participer au processus électoral? Faut-il changer notre système électoral? Quelles valeurs voulons-nous voir reflétées dans notre système électoral? Le système électoral actuel reflète-t-il fidèlement ces valeurs? Sinon, devons-nous envisager un système de remplacement capable de mieux refléter ces valeurs?

Le site Web de la Commission comportait aussi un questionnaire sur la réforme électorale, une trousse de groupe de discussion pour les gens intéressés à former leur propre groupe de discussion sur la réforme électorale ainsi que les coordonnées de la Commission où envoyer questions et commentaires le cas échéant.

Annexe C Bibliographie

À voix égales. « Equality-Based Electoral Reform ». Document électronique : http://www.equalvoice.ca/french/index.html (consulté le 10 septembre 2003).

Abbate, G. « Election spending rule quashed », *The Globe and Mail*, 16 octobre 2003, p. A15.

Aimer, P. « From Westminster Plurality to Continental Proportionality: Electoral System Change in New Zealand », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, publié sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 145.

Archer, K. *A Question of Values: Representation in Canada's Contemporary System of Governance*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Arseneau, T. « Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, publié sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 133.

Arseneau, T. « The Representation of Women and Aboriginals Under PR: Lessons From New Zealand », *Options politiques*, novembre 1997, p. 9.

Aucoin, P. et J. Smith. « Proportional Representation: Misrepresenting Equality », *Options politiques*, novembre 1997, p. 30.

Barker, F., J. Boston, S. Levine, E. McLeay et N. S. Roberts. « An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 297.

Blais, A. « Criteria for Assessing Electoral Systems », *Electoral Insight*, vol. 1, nº 1, 1999, p. 3.

Blais, A., L. Massicotte et A. Dobrzynska. *Pourquoi le taux de participation est-il plus élevé dans certains pays que d'autres?*, article présenté au Symposium sur la participation électorale au Canada, Université Carleton, Ottawa (Ontario), 18 février 2003, Ottawa, Élections Canada.

Document électronique : www.elections.ca/loi/tur/tuh/TurnoutHigher.pdf (consulté le 19 décembre 2003).

Boston, J., S. Levine, E. McLeay, N. S. Roberts et H. Schmidt, « The Impact of Electoral Reform on the Public Service: The New Zealand Case », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 57, nº 3, 1998, p. 64.

Brams, S. J. et P. C. Fishburn. « Some Logical Defects of the Single Transferable Vote », dans *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, sous la direction de A. Lijphart et B. Grofman, New York, Praeger, 1984, p. 147.

Bricker, D. et M. Redfern. « Canadian Perspectives on the Voting System », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 22.

Butler, D. « Electoral Systems », dans *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, sous la direction de D. Butler, H. R. Penniman et A. Ranney, Washington, American Enterprise Institute, 1981, p. 7.

Cairns, A. « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, 1968, p. 62.

Cairns, A. « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans *The Canadian Political Process*, sous la direction de O. Kruhlak, R. Schultz et S. Pobihushchy, édition révisée, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1973, p. 133.

Canada (Élections Canada) c. National Citizen's Coalition, 2003, Cour de justice de l'Ontario, nº 3939.

Canada. *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

Canada, *Loi référendaire*, S.R.C. 1992, ch. 30.

Canada. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2 – Une relation à redéfinir*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1996.

Canada. *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 3, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1985.

Canada, Comité sur la réforme électorale autochtone. *Vers l'égalité électorale*, Ottawa, 1989.

Canada, Commission de l'unité canadienne. *Se retrouver : observations et recommandations*, sous la présidence de J.-L. Pépin et J. P. Robarts, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1979.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. I, II et IV. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1991.

Centre des études canadiennes de l'Université Mount Allison. *Le Canada aujourd'hui : une enquête sur la démocratie*. Document électronique : http://www.mta.ca/faculty/arts/canadian_studies/demaudit_15au_fr.pdf (consulté le 30 novembre 2003).

Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC). *Portraits du Canada*. Document électronique : http://www.cric.ca/fr_re/portraits/index.html (consulté le 19 décembre 2003).

Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick. *Délimitations proposées*. Document électronique : http://www.elections.ca/scripts/fedrep/newbruns/proposals/boudaries_f.htm (consulté le 3 mars 2004).

Courtney, J. C. « Electoral Reform and Canada's Parties », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 91.

Courtney, J. C. « Is Talk of Electoral Reform Just Whistling in the Wind? » *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 17.

Cousins, J. A. *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*. Charlottetown, Institute of Island Studies at the University of Prince Edward Island, 2000.

Dinan, D. *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Boulder, Colorado, Lynne Reiner Publishers, 1994.

Derriennic, J.-P. « Un système électoral adapté aux besoins du Canada », *Options politiques*, vol. 18, nº 9, 1997, p. 6.

Dobell, P. « What Could Canadians Expect from a Minority Government? », *Policy Matters*, vol. 1, nº 6, 2000.

Dunleavy, P. et H. Margetts. « Understanding the Dynamics of Electoral Reform », *International Political Science Review*, nº 16, 1995, p. 9.

Dunleavy, P., H. Margetts et S. Weir. *The Politico's Guide to Electoral Reform In Britain*, Londres, Politicos, 1998.

Dupuis, J. P. (leader parlementaire du gouvernement, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques et ministre responsable de la région des Laurentides et de la région de Lanaudière). « Réforme des institutions démocratiques : un projet en trois axes », allocution présentée au congrès « La réforme des institutions démocratiques II » de l'Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, Québec, 10 septembre 2003. Document électronique : http://www.irpp.org/fr/po/index.htm (consulté le 30 janvier 2004).

Earles, K. et T. Findlay. *Rethinking Representation: Toward Democratic Governance in Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Écosse, Parlement écossais. « Elections and the Electoral System ». Document électronique : http://www.scottish.parliament.uk/ (consulté le 21 octobre 2003).

Élections Canada, Communiqué de presse et avis aux médias, 21 mars 2003. Document électronique : http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=index&dir=pre&lang=e&textonly=false (consulté le 19 décembre 2003).

Élections Canada. Communiqué de presse et avis aux médias, 30 octobre 2003. Document électronique : http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=oct3003&dir=pre&lang=f&textonly=false (consulté le 19 décembre 2003).

Élections Canada, *Rapport du Forum national sur le vote des jeunes*, 30-31 octobre 2003. Document électronique : http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=rep&dir=eveyou/forum&lang=e&textonly=false (consulté le 24 février 2004).

Elections New Zealand. « Maori and the Vote ». Document électronique : http://www.elections.org.nz/elections/pandr/vote/maori-seats.html (consulté le 19 décembre 2003).

Elections New Zealand. « New Zealand's Electoral System: How Parliament is Elected ». Document électronique : http://www.elections.org.nz/elections/esyst/govt_elect.html (consulté le 5 janvier 2004).

Electoral Reform Society. *French Presidential Election 2002: Failings of the Second Ballot System*, Londres, 2002.

Farrell, D. M. *Comparing Electoral Systems*, Londres, Prentice Hall, 1997.

Flanagan, T. « The Alternative Vote: An Electoral System for Canada », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 85.

Fleras, A. « Aboriginal Electoral Districts for Canada: Lessons from New Zealand », dans *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, sous la direction de R. Milen, Research Studies for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, vol. 9, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 67.

Gibbins, R. « Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts », dans *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, sous la direction de R. Milen, Research Studies for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, vol. 9, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 153.

Gibson, G. *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Vancouver (Colombie-Britannique), 23 décembre 2002.

Gidengil, E., A. Blais, N. Nevitte et R. Nadeau. « Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics », *Electoral Insight*, vol. 5, nº 2, 2003, p. 9.

Hansard révisé, numéro 012, motion nº 398, 17 février 2004, 37e législature, 3e session.

Harper c. Canada (Procureur général) [2002] (A.J.) No. 1542 (A.B.C.A.).

Harris, P. « New Zealand Adopts PR: A Research Director's View », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 31.

Horowitz, D. L. « Electoral Systems: A Primer For Decision Makers », *Journal of Democracy*, vol. 14, nº 4, 2003, p. 5.

Henderson, A. « Practical Consequences of Electoral Reform: International Lessons », article présenté au congrès annuel de l'Association canadienne des professeurs de droit, Toronto (Ontario), 25 juin 2002.

Howe, P. et D. Northrup. « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, nº 5, 2000.

Île-du-Prince-Édouard. *2003 Prince Edward Island Electoral Reform Commission Report.*

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale [International IDEA]. *Global Database of Quotas for Women*. Document électronique : http://www.idea.int/quota/index.cfm (consulté le 23 janvier 2004).

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale [International IDEA]]. *Voter Turnout: A Global Survey*. Document électronique : http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout.cfm (consulté le 9 août 2003).

Irvine, W. P. *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979.

Irvine, W. P. « A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals », dans *Institutional Reforms for Representative Government*, sous la direction de P. Aucoin, Research Studies commissioned for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 38, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 71.

Johnston, R. « Canadian Elections at the Millennium », *Choices: Strengthening Canadian Democracy*, vol. 6, nº 6, 2000, p. 4.

Johnston, R. « A Conservative Case for Electoral Reform », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 7.

Jones, M. P. et P. Navia. « Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems », *Social Science Quarterly*, vol. 80, nº 2, 1999, p. 341.

Karp, J. et S. Bowler. « Coalition Politics and Satisfaction with Democracy: Explaining New Zealand's Reaction to Proportional Representation », *European Journal of Political Research*, vol 40, nº 1, 2001, p. 57.

Katz, R. S. « Electoral Reform is not as Simple as it Looks », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 101.

Katz, R. S. « Reforming the Italian Electoral Law, 1993 », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 96.

Keenan, D. « The New Zealand Wars ». Document électronique : http://www.newzealandwars.co.nz (consulté le 19 décembre 2003).

Kent, T. « How to Renew Canadian Democracy: PR for the Commons, FPTP Elections for the Senate, and Political Financing for Individuals Only », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 51.

Klingemann, H.-D. et B. Wessels. « The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots? », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 279.

Knight, T. « Electoral Justice for Aboriginal People in Canada », *McGilll Law Journal*, nº 46, 2001, p. 1063.

Knight, T. « Unconstitutional Democracy? A Charter Challenge to Canada's Electoral System », *University of Toronto Faculty Law Review*, vol. 57, nº 1, 1999, p. 1.

Leduc, L. « New Challenges Require New Thinking about our Antiquated Electoral System », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 63.

Lemieux, V. « Le vote unique transférable », *Options politiques*, vol. 18, nº 9, 1997, p. 6.

Levine, S. et N. S. Roberts. « MMP: The Decision », dans *New Zealand Politics in Transition*, sous la direction de R. Miller, Auckland, Nouvelle-Zélande, Oxford University Press, 1997, p. 25.

Lijphart, A. « Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems », dans *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, sous la direction de A. Lijphart et B. Grofman, New York, Praeger, 1984, p. 207.

Lijphart, A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Lijphart, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

L'heure Paul Martin. « Paul Martin dévoile son plan en six points pour réformer la Chambre des communes», 12 décembre 2003. Document

électronique : http://www.paulmartin.ca/home/stories_f.asp?id=317 (consulté le 19 décembre 2003).

MacIvor, H. « A Brief Introduction to Electoral Reform », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 19.

MacKay, P. « The Progressive Conservative Party's Perspective », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 70.

MacShane, D. « Open Lists Will Give Us Closed Minds », *The New Statesman*, 27 novembre 1998, p. 127.

Marchand, L. « Proportional Representation for Native Peoples », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 13, nº 3, 1990, p. 9.

Martin, P. « The Democratic Deficit », *Options politiques*, vol. 24, nº 1, 2003, p. 10.

Massicotte, L. « Pour une réforme du système électoral canadien », dans *Choix : Renforcer la démocratie canadienne*, vol. 7, nº 1, février 2001, p. 3.

Massicotte, L. et A. Blais. « Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, vol. 18, nº 3, 1998, p. 341.

Mayorga, R. A. « Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 194.

McPhedran, M. et R. Speirs. « Reducing the Democratic Deficit Through Equality Based Electoral Reform ». Étude présentée à la Commission du droit du Canada, printemps 2003.

Mendelsohn, M., A. Parkin et A. Van Kralingen. « Getting from Here to There: A Process for Electoral Reform in Canada », *Options politiques*, vol. 22, nº 6, 2001, p. 55.

Miguel Figueroa c. Le Procureur général du Canada, R.C.S. 1 (2003), C.S.C nº 28194.

Milner, H. « Obstacles to Electoral Reform in Canada », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 24, nº 1, 1994, p. 39.

Milner, H. « The Case for Proportional Representation », *Options politiques*, vol. 18, nº 9, 1997, p. 6.

Milner, H. « The Case for Proportional Representation in Canada », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 37.

Milner, H. (sous la direction de). *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*. Peterborough, Broadview Press, 1999.

Mouvement pour la représentation équitable au Canada. « Dubious Democracy Report ». Document électronique : http://www.fairvotecanada.org/updir/Dubious_Democracy_Report.pdf (consulté le 15 décembre 2003).

Niemczak, P. *Aboriginal Political Representation: A Review of Several Jurisdictions*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche, 1994.

Nouveau parti démocratique du Canada, Comité sur la représentation proportionnelle. *Rapport au Congrès*, Toronto (Ontario), 24-26 janvier 2003.

Nouveau parti démocratique de l'Ontario. « Publicpower: Practical Solutions for Ontario », 2003.

Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System. *Towards a Better Democracy*, Wellington, Nouvelle-Zélande, Government Printer, 1986.

Ontario, Ministère du Procureur général et Secrétariat du renouveau démocratique, Communiqué de presse, 8 décembre 2003.

Pammett, J. et L. LeDuc. « Confronting the Problem of Declining Voter Turnout Among Youth », *Electoral Insight*, vol. 5, nº 2, 2003, p. 3.

Parti libéral de l'Ontario. « Government That Works for You: The Ontario Liberal Plan for a More Democratic Ontario », avril 2003.

Parti libéral du Québec. « Donner priorité au mode de scrutin », mémoire présenté au Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, novembre 2002.

Parti libéral du Québec. « Une réforme nécessaire du mode de scrutin », mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, novembre 2002.

Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick. *Visons plus haut, allons plus loin*, 2003.

Pays de Galles, The National Assembly. « Public Information—Presiding Office. About the Assembly: How the First Assembly was Elected ». Document électronique : http://www.wales.gov.uk/pubinfaboutassembly/content/howfirst-e.htm (consulté le 21 novembre 2003).

Pilon, D. « The History of Voting System Reform In Canada », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 111.

Pilon, D. *Le renouvellement de la démocratie canadienne : la participation des citoyens à la réforme électorale*, Ottawa, Commission du droit du Canada, mars 2003.

Pond, D. « Guaranteed Aboriginal Seats in Legislatures », *Current Issue Paper*, nº 127, Toronto, Legislative Research Service, 1992.

Québec, Assemblée nationale. « Conférence de presse de M. Jean-Pierre Charbonneau, ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques : présentation officielle des membres du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, 5 septembre 2002 ». Document électronique : http://www.assnat.qc.ca/fra/conf-presse/020905jp.htm (consulté le 26 janvier 2004).

Québec, Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. *Prenez votre place! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003.

Québec, Ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire. *Un citoyen, un vote : livre vert sur la réforme du mode de scrutin*, Québec : Éditeur officiel du Québec, 1979.

Rebick, J. « PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit », *Options politiques*, juillet-août 2001, p. 16.

Reed, S. R. et M. F. Thies. « The Consequences of Electoral Reform in Japan », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 380.

Reynolds, A. et B. Reilly. *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*. 2e éd., Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997. Document électronique : http://www.idea.int/publications/esd/french/esd_french_screen.pdf (consulté le 22 février 2004).

Roberts, N. « Une démocratie solidement ancrée au modèle des Communes britanniques est passée à la RP », *La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA*. 2e éd., sous la direction de A. Reynolds et B. Reilly, Stockholm, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 1997, p. 129.

Royaume-Uni, Independent Commission on the Voting System [Commission Jenkins]. *Final Report*, 1998.

Ruff, N. « BC Deliberative Democracy: The Citizens' Assembly and Electoral Reform 2003-2005 », article présenté au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Halifax (Nouvelle-Écosse), 1er juin 2003.

Russow v. Canada (A.G.), dossier du tribunal nº 01-CV-210088 (Ont. S.C.J.). Documents à l'appui disponibles électroniquement : http://www.law-lib.utoronto.ca/testcase/ (consulté le 26 janvier 2004).

Savoie, D. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto, University of Toronto Press, 1999.

Schmidt, J. *Aboriginal Representation in Government: A Comparative Examination*, Ottawa, Commission du droit du Canada, décembre 2003.

Schouls, T. « Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada: Differentiated Representation versus Voter Equality », *Canadian Journal of Political Science*, nº 29, 1996, p. 729.

Schwartz, B. et D. Rettie. *Valoriser les Canadiens : les options pour la réforme du système électoral au Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

Seidle, F. L. « The Canadian Electoral System and Proposals for Reform », dans *Canadian Parties in Transition*, 2e éd., sous la direction de A. B. Tanguay et A.-G. Gagnon, Scarborough (Ontario), Nelson, 1996, p. 282.

Seidle, F. L. *La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002.

Shugart, M. S. et M. P. Wattenberg. « Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds? », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 571.

Shugart, M. S. et M. P. Wattenberg. « Mixed-Member Systems: A Definition and Typology », dans *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, sous la direction de M. S. Shugart et M. P. Wattenberg, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 9.

Simard, C. « Political Participation by Ethnocultural Groups and Visible Minorities », *Horizons* 2002, vol. 5, nº 2, p. 10.

Simard, C. « Les minorities visibles et le système politique canadien », dans *Ethnocultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access*, sous la direction de K. Megyery, vol. 7, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 179–295.

Simpson, J. *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland & Stewart, 2001.

Studlar, D. « Will Canada Seriously Consider Electoral Reform? Women and Aboriginals Should », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 123.

Suède, Département de la presse et de l'information, Ministère des affaires étrangères. *Swedish Election Guide 2002*, Edita Norstedts Trykeri, AB, Stockholm, 2002, p. 18. Document électronique : http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/projects/election_guide/ (consulté le 15 janvier 2004).

Taagepera, R. et M. S. Shugart. *Seats and Votes*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Tanguay, A. B. « Canada's Political Parties in the 1990s: The Fraying of the Ties that Bind », dans *Canada: The State of the Federation 1998/99: How Canadians Connect*, sous la direction de H. Lazar et T. McIntosh, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 217.

Tanguay, A. B. « Political Parties and Canadian Democracy: Making Federalism Do the Heavy Lifting », dans *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, sous la direction de H. Bakvis et G. Skogstad, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 296.

The Globe and Mail. « Suppose the outcome reflected all the votes », éditorial, 16 octobre 2003, p. A26.

Tremblay, M. *La Représentation Politique au Canada : sur quelques considérations théoriques et empiriques*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Union interparlementaire. « Germany: Electoral System ». Document électronique : http://www.ipu.org/parline-e/reports/2121_B.htm (consulté le 19 décembre 2003).

Union interparlementaire. « Les femmes dans les parlements nationaux : état de la situation au 31 mai 2003 ». Document électronique : http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm (consulté le 16 septembre 2003).

Vowles, J. « Evaluating Electoral System Change: the Case of New Zealand », étude présentée au congrès biennal de l'Association internationale de science politique, Québec, 1-5 août 2000.

Vowles, J., J. Karp et S. Banducci. *Proportional Representation on Trial: Elite vs. Mass Opinion on Electoral System Change in New Zealand*, document préparé pour le congrès annuel de l'American Political Science Association, Washington (D. C.), 30 août-3 septembre 2000.

Ward, L. J. « 'Second-Class MPs'? New Zealand's Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Representation », *Political Science*, vol. 49, nº 2, 1998. p. 125.

Watt N. « Women win half of Welsh seats », *The Guardian*, 3 mai 2003. Document électronique : http://www.politics.guardian.co.uk/wales/story/0,9061,948680,00.html (consulté le 23 janvier 2004).

Wattenberg, M. P. « The Decline of Party Mobilization », dans *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, sous la direction de R. J. Dalton et M. P. Wattenberg, New York, Oxford University Press, 2000, p. 64.

Weaver, K. « A Hybrid Electoral System for Canada », *Options politiques*, vol. 18, nº 9, 1997, p. 3.

Weaver, K. « MMP is Too Much of Some Good Things », dans *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, sous la direction de H. Milner, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 79.

Young, L. *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994.